

Rätten till mitt språk

Förstärkt minoritetsskydd

*Delbetänkande av Utredningen om finska och
sydsamiska språken*

Stockholm 2005



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2005:40

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Elanders Gotab AB
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22352-X
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Jens Orback

Regeringen beslutade den 22 januari 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att analysera om det finns förutsättningar att utvidga lagstiftningen om rätt att använda finska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar till att gälla även i ett område inom Stockholms- och Mälardalsregionen. Den 24 februari 2005 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv rörande utvidgning av det samiska förvaltningsområdet till de sydsamiska området.

Riksdagsledamoten Paavo Vallius förordnades fr.o.m. den 30 januari 2004 som särskild utredare.

Som experter förordnades den 8 mars 2004 departementssekreteraren Helena Axestam, hovrättsassessorn Marie Hagsgård Blomquist, länsöverdirektören Bo Hansson, departementssekreteraren Anna Odebäck, ordföranden för Sverigefinska delegationen Markku Peura, departementssekreteraren Mikael Sandström, handläggaren Stig Wintzer och kanslirådet Kerstin Östmark. I augusti 2004 entledigades Helena Axestam och ersattes fram till den 28 februari 2005 av departementssekreteraren Susanne Adlercreutz. Som experter förordnades fr.o.m. den 18 april 2005 även sydsamisk språkarbetare David Jonasson, ämnessakkunnig Karin Kvarfordt, departementssekreterare Johan Lantto, länsråd Uno Svaleryd, professor Mikael Svonni samt programchef Ingvar Åhrén.

Till huvudsekreterare förordnades fr.o.m. den 1 april 2004 departementssekreteraren Kaisa Syrjänen Schaal. Till sekreterare förordnades fr.o.m. den 1 april 2005 ämnessakkunnig Michael Teilus.

Utredningens assistent har varit Camilla Karlsson.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om finska och sydsamiska språken (Ju 2004:01), överlämnar härmed sitt delbetänkande Rätten till mitt språk – Förstärkt minoritetsskydd (SOU 2005:40).

Stockholm i maj 2005

Paavo Vallius

Kaisa Syrjänen Schaal
Michael Teilus

Innehåll

Sammanfattning/Tiivistelmä/Summary	12
Författningsförslag	25
1 Inledning.....	33
1.1 Uppdraget.....	33
1.2 Arbetets bedrivande.....	36
1.3 Betänkandets definitioner	39
1.4 Betänkandets disposition.....	40
2 Nationella minoriteter – från historisk osynlighet till erkännande	43
2.1 Minoritetsspråken – en del av det svenska kulturarvet.....	43
2.1.1 Inledning	43
2.1.2 Överväganden	49
2.2 Definition av nationell minoritet och minoritetsspråk	51
2.2.1 Europarådets konventioner.....	51
2.2.2 Svensk tillämpning av konventionerna.....	52
2.3 Hoten mot de nationella minoritetsspråken	53
2.3.1 Språkvetenskaplig bakgrund	53
2.3.2 Faktorer som påverkar minoritetsspråkens fortlevnad	55
2.4 Revitalisering av de nationella minoritetsspråken.....	59

3	Sveriges åtaganden rörande nationella minoriteter	63
3.1	Språket – en rättighet	63
3.2	Internationellt skydd av minoriteter.....	64
3.3	Europarådets konventioner rörande minoriteter	70
3.3.1	Allmänt om Europarådets konventioner.....	70
3.3.2	Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter.....	71
3.3.3	Europeiska stadgan om landsdels- och minoritetsspråk	73
3.4	Förverkligande av mänskliga rättigheter.....	76
3.5	Överväganden.....	79
4	Implementering av Sveriges åtaganden rörande nationella minoriteter	81
4.1	Bakgrund.....	81
4.2	Nuvarande lagstiftning.....	82
4.3	Fördelning av statliga medel för minoritetspolitik	85
4.4	Länsstyrelsens utvärderingar av nuvarande system.....	89
4.4.1	Länsstyrelsens första rapport	89
4.4.2	Elenius och Ekenbergs rapport	91
4.4.3	Mina kommentarer	93
4.5	Konstitutionsutskottets utvärderingar av nuvarande system	96
4.5.1	Hyltenstams och Milanis rapport	96
4.5.2	Elenius andra rapport.....	100
4.5.3	Mina kommentarer	109
4.6	Synpunkter som framkom vid utredningens besök i Norrbotten	121
4.6.1	Besök i Luleå	121
4.6.2	Besök i Kiruna.....	125
4.7	Yttranden från kommuner inom förvaltningsområdena	126
4.7.1	Olika behov – olika åtgärder	126
4.7.2	Åtgärder som vidtagits.....	127

4.7.3	Samarbete mellan kommunerna.....	131
4.7.4	Stöd till kommunerna.....	132
4.7.5	Minoriteternas möjligheter till inflytande.....	133
4.7.6	Förslag till förbättringar.....	134
4.7.7	Mina kommentarer	134
4.8	Yttrande från Svenska språknämnden	136
5	Europarådets granskning av den svenska minoritetspolitiken	141
5.1	Europarådets övervakningssystem.....	141
5.2	Europarådets synpunkter rörande tillämpning av ramkonventionen	143
5.2.1	Behov av ytterligare informationsinsatser.....	143
5.2.2	Problem med uppföljning av vidtagna åtgärder	144
5.2.3	Minoriteternas möjligheter till inflytande (artikel 5).....	145
5.2.4	Negativa attityder mot nationella minoriteter (artikel 6).....	145
5.2.5	Minoriteternas tillgång till media (artikel 9).....	145
5.2.6	Användning av minoritetsspråken i kontakter med myndigheter (artikel 10)	146
5.2.7	Minoriteternas möjligheter till utbildning (artikel 12–14).....	147
5.2.8	Minoriteternas deltagande i beslutsprocesser (artikel 15).....	149
5.2.9	Ministerkommitténs synpunkter och rekommendationer	150
5.3	Europarådets synpunkter rörande tillämpningen av minoritetsspråkskonventionen	151
5.3.1	Allmänna synpunkter rörande Sveriges implementering av konventionen	151
5.3.2	Minoritetsskydd enligt del III i konventionen	152
5.3.3	Bristande efterlevnad på lokal nivå	153
5.3.4	Synpunkter rörande utbildning och bristen på lärare	154
5.3.5	Användning av minoritetsspråk i offentliga sammanhang.....	155
5.3.6	Minoriteternas möjligheter till inflytande.....	156

5.3.7	Minoriteters tillgång till media.....	156
5.3.8	Ministerkommitténs rekommendationer	156
5.4	Överväganden.....	157
6	Förslag till åtgärder för att stärka implementeringen av konventionerna.....	159
6.1	Minoritetspolitiken – en successiv process.....	159
6.2	Tydligare lagstiftning om nationella minoriteter behövs	160
6.2.1	En ny lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk behövs.....	160
6.2.2	Ramkonventionens förhållande till regeringsformen behöver klargöras	163
6.3	Bemötandets betydelse för implementeringen.....	165
6.3.1	Språket – en del av identiteten	165
6.3.2	Inställningen till minoritetsspråken.....	167
6.4	Aktiva åtgärder krävs för att främja minoritetsspråken.....	171
6.5	Tydligare statligt ansvarstagande för implementeringen	175
6.6	Åtgärder för att öka kunskaperna om Sveriges konventionsåtaganden	181
6.7	Myndigheters skyldighet att informera om rättighetslagstiftningen	186
6.8	Nationella minoriteters möjligheter till inflytande måste förbättras.....	187
6.8.1	Minoriteters demokratiska underläge.....	187
6.8.2	Möjligheten att påverka bör lagregleras.....	190
6.8.3	Det ekonomiska stödet till nationella minoriteter bör ses över.....	191
7	Övriga förslag till åtgärder för att stärka minoritetsspråkens fortlevnad	193
7.1	Inledning.....	193
7.2	Nationella minoriteters möjligheter till utbildning	194

7.2.1	Förskolans och skolans betydelse för minoritetsspråkens fortlevnad	194
7.2.2	Konventionsbestämmelser rörande utbildning.....	196
7.2.3	Möjligheter till undervisning på minoritetsspråken i Sverige	198
7.2.4	Möjligheter till undervisning i minoritetsspråken i Sverige	199
7.2.5	Skolverkets kartläggning av situationen.....	201
7.2.6	Överväganden	204
7.2.7	Rätten till undervisning i minoritetsspråk skall garanteras	208
7.2.8	Barns rätt till minoritetsspråket bör regleras särskilt	213
7.2.9	Skolverkets tillsyn bör skärpas	213
8	Finska språket i Sverige	217
8.1	Allmänt om finska språket i Sverige	217
8.2	Antalet sverigefinnar i Sverige.....	221
8.3	Yttrande från Sverigefinska språknämnden.....	227
8.3.1	Allmänna synpunkter	227
8.3.2	Utbildning	228
8.3.3	Kultur	229
8.3.4	Medier.....	230
8.3.5	Stödet till finska språket.....	230
9	Synpunkter från sverigefinnar rörande ett utvidgat förvaltningsområde	233
9.1	Bakgrund	233
9.1.1	Uppdraget	233
9.1.2	Sverigefinnars ”behov”	235
9.2	Åtgärder för att nå sverigefinnar i regionen.....	236
9.3	Träffar för sverigefinnar i regionen.....	237
9.4	Enkätundersökning bland sverigefinnar i regionen	239
9.5	Resultat från enkätundersökningen.....	241
9.5.1	Frågor rörande personliga förhållanden.....	241
9.5.2	Frågor rörande språk	245

9.5.3	Frågor rörande offentlig service.....	248
9.5.4	Frågor rörande barn och undervisning i modersmålet	252
9.5.5	Frågor rörande kultur och media.....	253
9.6	Djupintervjuer med sverigefinnar i regionen.....	254
9.7	Seminarium för sverigefinska ungdomar	258
9.7.1	Allmänt om minoritetspolitik	258
9.7.2	Utbildning	259
9.7.3	Media	260
9.7.4	Kultur.....	261
9.8	Unga sverigefinnars tankar om finsk identitet	261
9.9	Överväganden.....	262
9.9.1	Utvidgning av förvaltningsområde som statushöjande åtgärd	262
9.9.2	Sverigefinnars behov och önskemål.....	263
10	Beredskap för att utvidga förvaltningsområdet för finska språket	269
10.1	Bakgrund.....	269
10.2	Kommunernas beredskap	270
10.2.1	Kommunernas betydelse för minoritetspolitikens genomförande.....	270
10.2.2	Besök i ett antal kommuner	272
10.2.3	Allmänt om kommunernas yttranden	275
10.2.4	Överväganden.....	279
10.3	Landstingens beredskap.....	284
10.3.1	Landstingens synpunkter	284
10.3.2	Överväganden.....	286
10.4	Domstolarnas och Domstolsverkets beredskap.....	286
10.4.1	Synpunkter från domstolar.....	286
10.4.2	Synpunkter från Domstolsverket	291
10.4.3	Överväganden.....	292
10.5	Länsstyrelsernas beredskap.....	294
10.5.1	Synpunkter från länsstyrelserna.....	294
10.5.2	Överväganden.....	296

10.6	Övriga statliga myndigheters beredskap	297
10.6.1	Arbetsmarknadsstyrelsen och Länsarbetsnämnderna.....	298
10.6.2	Försäkringskassan.....	299
10.6.3	Lantmäteriverket och Lantmäterimyndigheterna.....	302
10.6.4	Rikspolisstyrelsen och polismyndigheter	303
10.6.5	Riksåklagaren och Åklagarmyndigheterna.....	305
10.6.6	Skatteverket och Kronofogdemyndigheten.....	306
10.6.7	Tullverket	309
10.6.8	Vägverket	310
10.6.9	Överväganden	311
10.7	Sammanfattande överväganden.....	312
11	Inrättande av ett förvaltningsområde i Stockholms- och Mälardalsregionen	315
11.1	Allmänt om modellen med förvaltningsområden.....	315
11.2	En samlad bedömning av förutsättningarna.....	316
11.2.1	Språkbevarande åtgärder krävs för att vända språkbytesprocessen.....	316
11.2.2	Samhällets möjligheter att vidta språkbevarande åtgärder.....	319
11.3	Geografisk avgränsning av ett utvidgat förvaltningsområde	320
11.4	Sakområden som skall omfattas av särskilt stöd.....	330
11.5	Åtgärder för att underlätta genomförandet av en utvidgning.....	333
12	Varför är det finska språket viktigt för Sverige?	337
13	Konsekvenser av förslagen.....	343
13.1	Minoritetspolitiken – ett politiskt reformområde	343
13.2	Konsekvenser för kommunala och statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar inom förvaltningsområdena	345
13.3	Kommuner och myndigheter i hela landet.....	348

13.4 Länsstyrelse med nationellt ansvar för minoritetsfrågorna.....	348
13.5 Övriga konsekvenser.....	349
13.6 Kostnader.....	350
13.7 Finansiering	353
14 Författningskommentarer.....	357
Referenser och förkortningar	369
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv	375
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv	379
Bilaga 3 Europeiska stadgan om landsdels- och minoritetsspråk	383
Bilaga 4 Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter.....	425
Bilaga 5 Redovisning av enkätundersökning.....	453
Bilaga 6 Lotta Weckström: ”Unga sverigefinnars tankar om finsk identitet i Sverige”.....	477
Bilaga 7 Jarmo Lainio, Annaliina Leppänen: ”Sverigefinnars tankar om finskans möjligheter och rättigheter i Stockholm och Mälardalsregionen – En intervjustudie”	493

Sammanfattning

Minoritetsspråkens framtid är oviss i Sverige

Sveriges riksdag har år 1999 erkänt fem nationella minoriteter: samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar. Sverige har genom att ratificera den Europeiska stadga för landsdels- och minoritetsspråk och ramkonventionen för skydd för nationella minoriteter folkrättsligt förbundit sig att skydda de nationella minoriteterna och stödja dessa minoriteters kulturer och språk i landet.

Ett starkt assimileringstryck har medfört att vissa av minoritetsspråken i dag är hotade. Bland flera av minoriteterna kan en pågående språkbytesprocess noteras. Många olika faktorer påverkar ett språks fortlevnad. Samhället kan genom olika åtgärder gynna och värna bevarandet av minoritetsspråken. Samhällets skydd och stöd kommer att behövas för att minoritetsspråken skall kunna fortleva i Sverige.

Åtgärder krävs för att förbättra implementeringen av åtagandena i Europarådskonventionerna

Regeringens avsikt har varit att den svenska minoritetspolitiken skall få genomslag i hela landet och att de nationella minoriteternas behov skall beaktas på alla nivåer i samhället. Fem års erfarenhet av nuvarande minoritetspolitik visar att behoven inte har beaktats i tillräcklig grad. Europarådet har framfört kritik rörande Sveriges bristande implementering av konventionsåtagandena. Den enskilde kan inte alltid nyttja de rättigheter som nuvarande minoritetsspråkslagstiftning skall garantera. Åtgärder krävs därför för att stärka implementeringen av de rättigheter som baseras på konventionsåtaganden.

En ny lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk behövs, som reglerar samtliga nationella minoriteter. Skyddet av de natio-

nella minoriteterna, deras språk och kulturer bör även regleras i grundlagen. Regeringsformens stadgande rörande minoriteter överensstämmer inte med Sveriges åtaganden enligt ramkonventionen. Utformningen av grundlagsbestämmelsen bör därför bli föremål för översyn.

Aktiva åtgärder krävs på nationell, regional och lokal nivå för att främja de nationella minoritetsspråkens fortlevnad. Staten måste ta ett tydligare ansvar för implementeringen av konventionsåtagandena. En länsstyrelse i landet bör ges nationellt tillsynsansvar för att säkerställa syftet med den nya lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Länsstyrelsen skall på eget initiativ eller efter anmälan vidta de åtgärder som behövs. Länsstyrelsens uppdrag innefattar bl.a. styrning och tillsyn av kommuner, fördelning av ekonomiska medel och bevakning av de minoritetspolitiska frågorna. Länsstyrelsen skall stödja kommunerna i arbetet med att genomföra minoritetspolitiken. Det nationella ansvaret bör läggas på Länsstyrelsen i Stockholms län.

Kunskaperna om de nationella minoriteterna, Europarådets konventioner och den svenska minoritetspolitiken måste öka hos beslutsfattare, tjänstemän och allmänheten. En landsomfattande informations- och utbildningsinsats bör genomföras för att öka kunskaperna.

De nationella minoriteternas inflytande i frågor som berör dem är begränsat, trots att det är en av minoritetspolitikens mål. Möjligheterna att påverka bör därför regleras i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Organ för samråd i minoritetsfrågor bör inrättas på olika nivåer där de nationella minoriteterna finns företrädna. Storleken på nuvarande ekonomiskt stöd till organisationer som företräder nationella minoriteter måste höjas.

Utbildningens betydelse för minoritetsspråkens fortlevnad

Förskolan och skolan har stor betydelse för om barns möjligheter att utveckla det egna minoritetsspråket. För de sverigefinska eleverna har deltagande i undervisning i och på minoritetsspråket minskat drastiskt. Åtgärder behöver vidtas för att vända denna negativa trend. Bestämmelser rörande rätten till modersmålsundervisning behöver ändras så att samtliga nationella minoriteter har samma rättigheter. Även för finska och judiska elever skall det räcka att det finns en elev i kommunen som önskar undervisning i

minoritetsspråket. Skolverkets tillsyn rörande nationella minoriteters möjligheter till undervisning i minoritetsspråket bör också skärpas.

Åtgärder krävs för att förbättra finska språkets ställning i Sverige

Med dagens statistiska verktyg går det inte att ange det totala antalet sverigefinnar i Sverige. Sammantaget finns det ca 445 000 första och andra generationens sverigefinländare i Sverige, och många av dessa identifierar sig som sverigefinnar. Hur många deras barn är finns det inga uppgifter på. Ca 221 000 sverigefinländare bor i Stockholms, Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län.

Utredningen har genomfört en enkätundersökning, djupintervjuer och ett antal olika träffar med sverigefinnar i Stockholms- och Mälardalsregionen. Det finns intresse och behov hos enskilda sverigefinnar att utvidga det nuvarande förvaltningsområdet för finska språket till att även omfatta Stockholms- och Mälardalsregionen. En utvidgning av förvaltningsområdet skulle innebära en statushöjande åtgärd för finska språket. Sverigefinnarna är inne i en språkbytesprocess och utvidgning av förvaltningsområdet skulle ha språkbevarande effekt på finska språkets fortlevnad i Sverige.

I många kommuner i regionen finns redan viss befintlig finskspråkig offentlig verksamhet. Finskspråkig personal finns inom den kommunala verksamheten. Relativt goda förutsättningar bör finnas för att erbjuda förskola och äldreomsorg helt eller delvis på finska. Även hos landsting, statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar finns en del finskspråkig personal. Det finns även möjlighet att anlita tolk om vid behov. På längre sikt kan mer finskspråkig personal rekryteras i större utsträckning. Förutsättningar finns för att utvidga det finska förvaltningsområdet till Stockholms- och Mälardalsregionen.

Det utvidgade förvaltningsområdet för finska bör omfatta Gällivare, Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertorneå kommuner och samtliga kommuner i Stockholms, Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län. Därmed skulle ca hälften av sverigefinnarna komma att omfattas av de åtgärder som förordas i del III av den Europeiska stadga för landsdels- och minoritetsspråk. Det utvidgade förvaltningsområdet bör omfatta samma rättigheter som nuvarande lag stadgar, nämligen rätt till förskola och äldreomsorg helt

eller delvis på finska samt möjlighet att använda finska i kontakter med förvaltningsmyndigheter och domstolar.

För att underlätta genomförandet av utvidgningen bör en styrgrupp tillsättas under ledning av Länsstyrelsen i Stockholms län. Genomförandet bör ske genom samarbete mellan kommunerna i regionen. Länsstyrelsen skall ha en stödjande funktion i detta arbete.

Tiivistelmä

Ruotsin vähemmistökielten tulevaisuus on epävarma

Ruotsin valtiopäivät on vuonna 1999 tunnustanut viisi kansallista vähemmistöä: saamelaiset, ruotsinsuomalaiset, tornionlaaksolaiset, romanit ja juutalaiset. Ratifioidessaan alueellisia kieliä ja vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan ja vähemmistön suojelua koskevan puiteyleissopimuksen Ruotsi on kansainvälisesti sitoutunut suojaamaan kansallisia vähemmistöjä ja tukemaan näiden kulttuureja ja kieliä.

Voimakkaan assimilaatiopaineen vuoksi osa vähemmistökielistä on nykyisin uhanalaisia. Useiden vähemmistöjen keskuudessa voi todeta olevan käynnissä kielenvaihtoprosessi. Kielen säilymiseen vaikuttavat monet tekijät, ja yhteiskunta voi eri toimenpitein edistää ja suojella vähemmistökielten säilymistä. Yhteiskunnan suoja ja tuki on tarpeen, jotta Ruotsin vähemmistökielet säilyisivät.

Toimenpiteet tarpeen Euroopan neuvoston sopimusten sitoumusten toteuttamiseksi

Hallituksen tarkoitus on ollut, että vähemmistöpolitiikka toteutuisi koko Ruotsissa ja että kansallisten vähemmistöjen tarpeet huomioitaisiin kaikilla yhteiskunnan tasoilla. Viiden vuoden kokemus nykyisestä vähemmistöpolitiikasta osoittaa, että vähemmistöjen tarpeisiin ei ole kiinnitetty riittävää huomiota. Euroopan neuvosto on kritisoinut Ruotsia sopimusten puutteellisesta toteuttamisesta. Yksityinen henkilö ei voi aina käyttää niitä oikeuksia, jotka nykyinen vähemmistölainsäädäntö takaa. Siksi tarvitaan erilaisia toimenpiteitä, jotta Euroopan neuvoston sopimukseen perustuvien oikeuksien toteuttaminen paranisi.

Ruotsiin tarvitaan uusi, kaikkia vähemmistöjä ja vähemmistökieliä koskeva laki. Kansallisten vähemmistöjen ja niiden kielten ja

kulttuurien suojaamisesta tulisi myös säätää perustuslaissa. Vähemmistöjä koskeva hallitusmuodon säädös ei vastaa Ruotsin puitesopimukseen perustuvia sitoumuksia. Siksi perustuslain säädöksen muoto tulisi tarkistaa.

Vähemmistökielten säilymisen edistämiseksi tarvitaan tehokkaita toimenpiteitä kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Valtion täytyy ottaa selvempi vastuu sopimusten sitoumusten toteuttamisesta. Yhdelle lääninhallitukselle tulee antaa kansallinen vastuu valvoa uuden vähemmistö- ja vähemmistökielilain tavoitteiden toteuttamista. Lääninhallituksen on omatoimisesti tai ilmoituksen perusteella ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin. Lääninhallituksen tehtäviin kuuluu mm. kuntien ohjaus ja valvonta, taloudellisen tuen jakaminen ja vähemmistöpolittisten kysymysten valvonta. Lääninhallituksen on tuettava kuntia vähemmistöpolitiikan toteuttamisessa. Kansallinen valvontavastuu tulee antaa Tukholman läänin lääninhallitukselle.

Kansallisten vähemmistöjen, Euroopan neuvoston sopimusten ja Ruotsin vähemmistöpolitiikan tunteminen täytyy saada paremmaksi päätöksentekijöiden, virkamiesten ja maan asukkaiden keskuudessa. Tietotason nostamiseksi tulee toteuttaa koko maan kattava tiedotus- ja koulutushanke.

Kansallisten vähemmistöjen mahdollisuudet vaikuttaa heitä itseään koskeviin asioihin ovat vähäiset, vaikka tämä on yksi vähemmistöpolitiikan tavoitteista. Siksi vaikutusmahdollisuuksista tulisi säätää uudessa kansallisissa vähemmistöjä ja vähemmistökieliä koskevassa laissa. Yhteiskunnan eri tasoille tulee perustaa neuvotteluelimiä, joissa on myös kansallisten vähemmistöjen edustajia. Kansallisia vähemmistöjä edustaville järjestöille myönnettävää taloudellista tukea täytyy korottaa.

Koulutuksen merkitys vähemmistökielten säilymiselle

Esikoululla ja koululla on suuri merkitys lasten mahdollisuuksiin säilyttää oma vähemmistökielensä ja kehittää sitä. Ruotsinsuomalaisten lasten osallistuminen äidinkielellä annettavaan opetukseen ja äidinkielenopetukseen on vähentynyt merkittävästi. Tämän kielteisen kehityksen kääntämiseksi tarvitaan toimenpiteitä. Äidinkielenopetusta koskevia säännöksiä tulee muuttaa niin, että kaikilla kansallisilla vähemmistöillä on samat oikeudet. Myös suomalaisille ja juutalaisille lapsille tulee antaa oikeus äidinkielenopetukseen, vaikka

kunnassa olisi vain yksi oppilas, joka haluaa opetusta. Myös Kouluviraston äidinkielenopetusta koskevaa valvontaa tulee tehostaa.

Suomen kielen aseman parantamiseksi Ruotsissa tarvitaan toimenpiteitä

Nykyisten tilastojen perusteella ei pystytä ilmoittamaan, kuinka monta ruotsinsuomalaista Ruotsissa asuu. Kaiken kaikkiaan Ruotsissa asuu noin 445 000 Suomessa syntynyttä ja heidän lastaan, ja monet heistä katsovat olevansa ruotsinsuomalaisia. Heidän lastensa määrästä ei ole tietoa. Tukholman, Uppsalan, Södermanlandin ja Västmanlandin lääneissä asuu noin 221 000 Suomessa syntynyttä ja heidän lastaan.

Suomen kielen hallintoaluetta selvittävä komitea on tehnyt kyselytutkimuksen, teettänyt syvähaastatteluja ja tavannut ruotsinsuomalaisia useissa tilaisuuksissa Tukholman ja Mälارينlaakson alueella. Ruotsinsuomalaisten keskuudessa on ilmennyt kiinnostusta ja tarvetta laajentaa nykyistä suomen kielen hallintoaluetta niin, että se käsittää myös Tukholman ja Mälارينlaakson alueen. Hallintoalueen laajentaminen vahvistaisi suomen kielen statusta. Ruotsinsuomalaisten keskuudessa on käynnissä kielenvaihtoprosessi ja hallintoalueen laajentamisella olisi suuri merkitys suomen kielen säilymiselle Ruotsissa.

Monessa alueen kunnassa on jo jonkin verran suomenkielistä julkista toimintaa. Kunnilla on toiminnassaan suomenkielistä henkilökuntaa. Niillä on kohtuullisen hyvät mahdollisuudet tarjota esikoulutoimintaa ja vanhustenhuoltoa kokonaan tai osittain suomen kielellä. Myös maakäräjillä, valtion hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa on suomenkielistä henkilökuntaa. Tarvittaessa on myös mahdollista hankkia tulkkipalvelua. Pitkällä aikavälillä on mahdollista palkata lisää suomenkielistä henkilökuntaa. Suomen kielen hallintoalueen laajentamiseen Tukholman ja Mälارينlaakson alueelle on siis edellytykset.

Laajennetun hallintoalueen tulee käsittää Jällivaaran, Haaparannan, Kiirunan, Pajalan ja Ylitornion kunnat sekä kaikki Tukholman, Uppsalan, Södermanlandin ja Västmanlandin läänien kunnat. Näin ollen alueellisia kieliä ja vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan III osan mukaisten toimien piiriin kuuluisi noin puolet ruotsinsuomalaisista. Laajennetun hallintoalueen tulee käsittää samat oikeudet kuin nykyinen hallintoaluekin, ts. oikeuden osallistua

esikoulutoimintaan ja saada vanhustenhuoltoa kokonaan tai osittain suomen kielellä ja mahdollisuuden käyttää suomen kieltä viranomaisissa ja tuomioistuimissa asioitaessa.

Hallintoaluelajennuksen toteuttamisen helpottamiseksi tulee asettaa erityinen Tukholman lääninhallituksen johdolla toimiva johtoryhmä. Toteuttamisen tulee tapahtua alueen kuntien yhteistyönä. Lääninhallituksen tehtävänä on tukea kuntia tässä työssä.

Summary

The Future of the Minority Languages in Sweden is Uncertain

In 1999 the Swedish Parliament (Riksdag) recognised five national minorities: the Sami, the Swedish Finns, the Tornedalers, the Roma and the Jews. By ratifying the European Charter for Regional or Minority Languages and the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Sweden has undertaken a national commitment to protect the national minorities and support the cultures and languages of these minorities.

The strong pressure of assimilation threatens some of the minority languages. Some of these are currently experiencing a process of language shift. Many different factors affect the survival of a language. Society can through its actions safeguard the survival of a minority language. The protection and support of society will be needed in order for the minority languages of Sweden to survive.

Measures are Required to Improve the Implementation of the Undertakings under the Council of Europe Minority Conventions

The intention of the Swedish Government has been that the Swedish National Minority Policy is to be observed throughout the nation and that the needs of the national minorities are to be taken into consideration on all levels of society. Five years' experience has shown that these needs have not been sufficiently taken into consideration.

The Council of Europe has criticised Sweden for inadequate implementation of the commitments in the Conventions. Individuals have not been able to satisfactorily exercise the rights of the current minority language legislation. Measures are thus needed in or-

der to strengthen the implementation of the rights based on the Council of Europe Conventions.

A new Act on National Minorities and National Minority Languages, that encompasses all of the national minorities, is needed. The protection of national minorities, their languages and cultures should also be specified in the Constitution (Regeringsformen). The current regulation in the Constitution does not fulfil Sweden's commitments in accordance with the Framework Convention. The Constitutional directives should therefore be subject to legislative oversight.

Active measures on a national, regional and local level are needed in order to promote the preservation of the national minority languages. The Government needs to take greater responsibility for the implementation of the commitments in the Conventions. One of the County Administrative Boards (länsstyrelsen) should therefore be given national responsibility for supervision of the new Act on National Minorities and Minority Languages. The County Administrative Board is to take necessary measures in order to ensure the objectives of the Act. The mandate of the County Administrative Board should include *inter alia* direction and supervision of the municipalities' work with the National Minority Policy, distribution of financial support and the monitoring of issues related to the National Minority Policy. The national responsibility should be placed with the County Administrative Board in the county of Stockholm.

The general awareness of national minorities, the Council of Europe Minority Conventions and the Swedish National Minority Policy must increase among decision makers, government officials and the general public. A nationwide information and educational project should be launched in order to raise awareness.

The influence of national minorities on issues that affect these groups is still limited, in spite of the fact that this is one of the main goals of the National Minority Policy. The national minorities' possibilities to influence decision-making should be regulated in the proposed Act on National Minorities and Minority Languages. Advisory councils should be established at different levels where the national minorities are represented. The size of the current financial support to organisations representing national minorities must be increased.

The Significance of the Educational System on the Survival of the National Minority Languages

Pre-school and primary and secondary education is of utmost importance to the language development of children belonging to national minorities. Swedish Finnish pupils' participation in education in Finnish and the teaching of Finnish has decreased dramatically. Measures are needed in order to reverse this negative trend. Therefore the regulations on the right to teaching of minority languages need to be altered so that all national minorities are given the same rights. Pupils belonging to the Swedish Finnish or the Jewish minorities should also have the right to the teaching of Finnish and Yiddish, even if there is only one pupil in the municipality who wishes such education. The supervision of the National Agency for Education (Skolverket) on the national minorities' access to teaching of minority languages should be strengthened.

Measures are Required to Improve the Status of the Finnish Language in Sweden

It is not possible with current statistical reporting to give the exact number of individuals belonging to the Swedish Finnish minority in Sweden. The total number of individuals born in Finland or their children amount to 445 000, and many of these individuals consider themselves to be Swedish Finns. Approximately 221 000 of these individuals live in the counties of Stockholm, Uppsala, Södermanland and Västmanland.

A survey and interviews have been conducted and a number of meetings with Swedish Finns in the region have been organised in the course of this investigation. Swedish Finns in the region express interest and need for an expansion of the current administrative area for the Finnish language to the region of Stockholm/Mälardalen. Such an expansion is expected to improve the status of the Finnish language. The Swedish Finns are experiencing a process of language shift and an expansion of the administrative area for Finnish would thus promote the survival of Finnish in Sweden.

Some public services in Finnish exist in some of the municipalities of the region. Finnish speaking personnel can be found in these municipalities. The current conditions for providing pre-school

and care for the elderly completely or partly in Finnish are thus relatively good. Finnish speaking personnel can also be found among the employees of the County Councils (landsting), government agencies and the courts of law. It is also possible to use interpreters if necessary. More Finnish speaking personnel/officials can be recruited in the long run. Consequently, the prerequisites for expanding the current scope of the administrative area for Finnish do exist. The expanded administrative area for Finnish should include the municipalities of Gällivare, Haparanda, Kiruna, Pajala and Övertorneå and all the municipalities in the counties of Stockholm, Uppsala, Södermanland and Västmanland. Such a measure would grant approximately half of the Swedish Finns protection under Part III of the European Charter for Regional or Minority Languages. The expanded administrative will extend the same rights as found in the current area, namely the right to preschool and care of the elderly completely or partly in Finnish and the right to use Finnish when dealing with public authorities and courts of law.

In order to facilitate the suggested expansion of the administrative area a special steering committee should be appointed under the County Administrative Board of Stockholm. The municipalities in the region should cooperate in the effort of expanding the administrative area and the County Administrative Board needs to support their efforts.

Författningsförslag

Förslag till lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

1 §

Denna lag tillämpas hos kommunala samt statliga regionala och lokala förvaltningsmyndigheter.

För förvaltningsområden för samiska, finska och meänkieli gäller även särskilda bestämmelser rörande enskilda talares rätt att använda dessa språk i kontakter med förvaltningsmyndigheter.

Lagen tillämpas också hos allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol, fastighetsdomstol, miljödomstol och sjörättsdomstol med en domkrets som helt eller delvis omfattar respektive förvaltningsområde.

2 §

Nationella minoriteter är samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar i enlighet med Sveriges åtaganden enligt Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.

Minoritetsspråk är samiska, finska, meänkieli, romani chib och jiddisch.

3 §

De nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sitt språk, sin kultur- och samfundsliv skall främjas av det allmänna.

4 §

Det allmänna skall i sin verksamhet beakta de nationella minoriteternas särart och deras behov av skydd och stöd för att deras språk och kultur skall fortleva i Sverige. Barns behov att få utveckla en kulturell identitet och det egna minoritetsspråket skall beaktas särskilt.

De nationella minoriteterna skall på alla nivåer i samhället ges möjligheter till inflytande i frågor som berör dessa, så långt det är möjligt.

Särskilda bestämmelser rörande förvaltningsområden

5 §

Med förvaltningsområde för samiska avses Arjeplogs, Gällivare, Jokkmokks, Kiruna och xx kommuner.

Med förvaltningsområde för finska avses Gällivare, Haparanda, Kiruna, Pajala, Övertorneå kommuner samt samtliga kommuner i Stockholms, Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län.

Med förvaltningsområde för meänkieli avses Gällivare, Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertorneå kommuner.

Rätt att använda samiska, finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter

6 §

En enskild har rätt att använda samiska, finska eller meänkieli vid sina muntliga och skriftliga kontakter med en förvaltningsmyndighet i ärenden som avser myndighetsutövning i förhållande till honom eller henne, om ärendet har anknytning till förvaltningsområdet.

Om den enskilde använder minoritetsspråk i ett sådant ärende, är myndigheten skyldig att ge muntligt svar på detta språk. Ett skriftligt beslut i ett sådant ärende skall innehålla en upplysning på minoritetsspråket om att beslutet kan översättas muntligen till minoritetsspråket av myndigheten på begäran av den enskilde.

Myndigheten skall även i övrigt sträva efter att bemöta den enskilde på det egna minoritetsspråket.

7 §

Förvaltningsmyndigheterna får bestämma särskilda tider och särskild plats för minoritetsspråkstalandes besök och telefonsamtal.

Rätt att använda samiska, finska och meänkieli hos domstolar

8 §

Den som är part eller ställföreträdare för part i ett mål eller ett ärende hos domstol har rätt att använda samiska, finska eller meänkieli under målets eller ärendets handläggning, om målet eller ärendet har anknytning till förvaltningsområdet.

Rätten att använda det egna minoritetsspråket omfattar också de domstolar dit en dom eller ett beslut i ett mål eller ärende som avses i första stycket överklagas.

9 §

Rätten att använda samiska, finska eller meänkieli i mål eller ärenden hos domstolar enligt 8 § omfattar rätt att ge in handlingar och skriftlig bevisning på detta språk, rätt att få de handlingar som hör till målet eller ärendet muntligen översätta till minoritetsspråket och rätt att vid muntlig förhandling inför domstolen tala detta språk. Domstolen skall översätta handlingar och skriftlig bevisning till svenska, om det inte är uppenbart onödigt.

Även i övrigt skall domstolen i sina kontakter sträva efter att bemöta minoritetsspråkstalande part eller ställföreträdare för part på minoritetsspråket.

10 §

Den som vill använda samiska, finska eller meänkieli under ett måls eller ett ärendes handläggning i domstol enligt 10 § skall begära detta i samband med att målet eller ärendet inleds eller första gången parten skall yttra sig i målet eller ärendet. Om en begäran att använda minoritetsspråk framställs senare får den avslås.

En begäran att använda minoritetsspråk får även avslås om det är uppenbart att den har ett otillbörligt syfte.

11 §

Om en part eller ställföreträdare för part skall få använda samiska, finska eller meänkieli i rättegång, skall tolk anlitas i enlighet

med bestämmelserna i 5 kap. 6-8 §§ och 33 kap. 9 § rättegångsbalken och 50-52 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Minoritetsspråk i förskoleverksamhet och äldreomsorg

12 §

När en kommun i förvaltningsområdet erbjuder plats i förskoleverksamhet enligt 2 a kap. 1 och 7 §§ skollagen (1985:1100), skall kommunen ge barn vars vårdnadshavare begär det möjlighet till plats i förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på samiska, finska eller meänkieli.

13 §

En kommun i förvaltningsområdet skall erbjuda den som begär det möjlighet att få hela eller delar av den service och omvårdnad som erbjuds inom ramen för äldreomsorgen av personal som behärskar den enskildes minoritetsspråk.

Undantag

14 §

Om det finns särskilda skäl får regeringen föreskriva att en viss myndighet som lyder under regeringen skall undantas från tillämpningen av 6 §. Motsvarande gäller efter regeringens bemyndigande för landstingsfullmäktige och för kommunfullmäktige i fråga om kommunala myndigheter.

Tillsyn

15 §

Tillsynen skall säkerställa syftet med denna lag.

Tillsynsmyndigheten skall för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av lagen.

Tillsynsmyndigheten skall dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att lagens ändamål skall kunna tillgodoses.

16 §

Tillsyn över kommunernas verksamhet enligt denna lag utövas av Länsstyrelsen i Stockholms län, i enlighet med vad regeringen bestämmer. Tillsyn i frågor som rör kommuners anordnande av förskoleverksamhet och äldreomsorg utövas av annan myndighet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

Förslag till ändring i grundskoleförordningen (1994:1194)

Härigenom föreskrivs i fråga om grundskoleförordningen (1994:1194) att 2 kap. 9 och 13 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

9 §

Om en eller båda av elevens vårdnadshavare har ett annat språk än svenska som modersmål och språket utgör dagligt umgängesspråk för eleven, skall eleven få undervisning i detta språk som ett ämne (modersmålsundervisning), om

1. eleven har grundläggande kunskaper i språket och
2. eleven önskar få sådan undervisning.

En samisk, tornedalsfinsk eller romsk elev skall erbjudas modersmålsundervisning även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet. Detsamma gäller en elev som är adoptivbarn och som har ett annat modersmål än svenska.

I 5 kap. 2 och 3 §§ finns bestämmelser om studiehjälpning på elevens modersmål.

Om en eller båda av elevens vårdnadshavare har ett annat språk än svenska som modersmål och språket utgör dagligt umgängesspråk för eleven, skall eleven få undervisning i detta språk som ett ämne (modersmålsundervisning), om

1. eleven har grundläggande kunskaper i språket och
2. eleven önskar få sådan undervisning.

En samisk, *finsk*, tornedalsfinsk, romsk eller *judisk* elev skall erbjudas modersmålsundervisning även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet. Detsamma gäller en elev som är adoptivbarn och som har ett annat modersmål än svenska.

En samisk, finsk, tornedalsfinsk, romsk eller judisk elev behöver inte heller ha grundläggande kunskaper i språket.

I 5 kap. 2 och 3 §§ finns bestämmelser om studiehjälpning på elevens modersmål.

2 kap.

13 §

En kommun är skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett språk, endast om det finns en lämplig lärare.

En kommun är skyldig att anordna sådan undervisning om minst fem elever önskar undervisning i språket. När det gäller samiska, tornedalsfinska eller romska elever är kommunen skyldig att anordna modersmålsundervisning även om antalet elever är mindre än fem.

En kommun är skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett språk, endast om det finns en lämplig lärare.

En kommun är skyldig att anordna sådan undervisning om minst fem elever önskar undervisning i språket. När det gäller samiska, *finska*, tornedalsfinska, romska eller *judiska* elever är kommunen skyldig att anordna modersmålsundervisning även om antalet elever är mindre än fem.

Denna ändring träder i kraft den 1 januari 2007.

Förslag till ändring i gymnasieförordningen (1992:394)

Härigenom föreskrivs i fråga om gymnasieförordningen (1992:394) att 5 kap. 7 och 12 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

7 §

Om en elevs föräldrar eller vårdnadshavare eller en av dem har ett annat språk än svenska som modersmål och språket utgör dagligt umgängesspråk för eleven, skall eleven få undervisning i modersmålet som ett ämne (modersmålsundervisning), förutsatt att eleven har goda kunskaper i modersmålet och att han eller hon även öns-

Om en elevs föräldrar eller vårdnadshavare eller en av dem har ett annat språk än svenska som modersmål och språket utgör dagligt umgängesspråk för eleven, skall eleven få undervisning i modersmålet som ett ämne (modersmålsundervisning), förutsatt att eleven har god kunskaper i modersmålet och att han eller hon även öns-

kar få sådan undervisning.

En samisk, tornedalsfinsk eller romsk elev har rätt att få undervisning i det egna språket, även om det inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet. Detsamma gäller en elev som är adoptivbarn och som har ett annat modersmål än svenska.

I kap. 5 och 6 §§ finns bestämmelser om studiehandledning på elevens modersmål.

kar få sådan undervisning.

En samisk, *finsk*, tornedalsfinsk, romsk eller *judisk* elev har rätt att få undervisning i det egna språket, även om det inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet. Detsamma gäller en elev som är adoptivbarn och som har ett annat modersmål än svenska.

I kap. 5 och 6 §§ finns bestämmelser om studiehandledning på elevens modersmål.

5 kap.

12 §

En kommun är inte skyldig att anordna modersmålsundervisning, om lämplig lärare inte finns att tillgå.

En kommun är inte heller skyldig att anordna modersmålsundervisning, om antalet elever i kommunen som önskar sådan undervisning i ett visst språk är mindre än fem.

Andra stycket gäller inte i fråga om modersmålsundervisning för samiska, tornedalsfinska eller romska elever.

En kommun är inte skyldig att anordna modersmålsundervisning, om lämplig lärare inte finns att tillgå.

En kommun är inte heller skyldig att anordna modersmålsundervisning, om antalet elever i kommunen som önskar sådan undervisning i ett visst språk är mindre än fem.

Andra stycket gäller inte i fråga om modersmålsundervisning för samiska, *finska*, tornedalsfinska, romska eller *judiska* elever.

Denna ändring träder i kraft den 1 januari 2007.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

I december 1999 erkände Sveriges riksdag samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar som nationella minoriteter. Gruppernas språk erkändes också som nationella minoritetsspråk. Minoritetspolitik infördes som ett nytt politikområde. Målet för den svenska minoritetspolitiken är att ge skydd för de nationella minoriteterna och att stärka deras möjligheter till inflytande, samt stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande. Riksdagen beslutade att Sverige skulle ansluta sig till Europarådets konventioner rörande minoriteter: den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (minoritetsspråkskonventionen)¹ samt ramkonventionen för skydd för nationella minoriteter.²

Lagen (1999:1175) om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar och lagen (1999:1176) om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar trädde i kraft den 1 april 2000. Minoritetsspråkslagarna innebär att enskilda har laglig rätt att använda minoritetsspråken samiska, finska och meänkieli i kontakter med förvaltningsmyndigheter och domstolar i de geografiska områden där språken har lång tradition (förvaltningsområden). Förvaltningsområdet för samiska omfattar Arjeplogs, Gällivare, Jokkmokks och Kiruna kommuner. Förvaltningsområdet för finska och meänkieli omfattar Gällivare, Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertorneå kommuner. Lagstiftningen gäller för kommunala samt statliga lokala och regionala förvaltningsmyndigheter med ett geografiskt verksamhetsområde som helt eller delvis omfattar förvaltningsområdet för samiska respektive förvaltningsområdet för finska och meänkieli. Lagstift-

¹ European Charter for Regional or Minority Languages, 5 nov 1992, ETS No. 148, SÖ 2000:3

² Framework Convention for the Protection of National Minorities, 1 feb 1995, ETS No. 157, SÖ 2000:2

ningen innebär också att den enskilde i kommuner som ingår i förvaltningsområdena har rätt att få förskola och äldreomsorg helt eller delvis på respektive språk.

En särskild utredare tillkallades i januari 2004 för att i enlighet med direktiven, *se bilaga 1*, se över frågan om förvaltningsområdet för det finska språket. Utredaren har haft i uppgift att analysera om det finns förutsättningar att utvidga nuvarande lagstiftning om rätt att använda finska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar till att gälla även i ett område inom Stockholms- och Mälardalsregionen, där ett särskilt stort antal finstalande bor. Cirka fem procent av de finstalande i Sverige bor inom det nuvarande förvaltningsområdet för finska. Europarådet har i sin uppföljning av hur Sverige genomfört sina konventionsåtaganden på minoritetsområdet rekommenderat Sverige att förbättra situationen för finska språket utanför det nuvarande finska förvaltningsområdet. I uppdraget har ingått att bedöma intresset och behovet hos enskilda sverigefinnar av en utvidgning av nuvarande lagstiftning eller andra åtgärder. En bedömning har även gjorts av kommunala och statliga myndigheters samt domstolars möjligheter och beredskap att hantera en utvidgad lagstiftning om rätt att använda finska språket.

I utredningens uppdrag har även ingått att överväga behovet av ändringar i den nuvarande lagstiftningen mot bakgrund av den uppföljning som gjorts inom Europarådet och av Länsstyrelsen i Norrbottens län rörande Sveriges implementering av konventionsåtagandena. Om det behövs skall utredaren lämna förslag till ändringar. Under 2005 har ytterligare uppföljningar genomförts på uppdrag av riksdagens konstitutionsutskott.

I februari 2005 beslutade regeringen ge utredaren tilläggsdirektiv, *se bilaga 2*. Enligt tilläggsdirektiven har utredaren även i uppgift att analysera om det finns förutsättningar att utvidga lagstiftningen om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar till att gälla även i det sydsamiska området. Med det sydsamiska området avses de södra delarna av det traditionella sydsamiska språkområdet som omfattar delar av Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Dalarnas län.

I detta betänkande redovisas förslag till åtgärder som jag anser är nödvändiga för att åtgärda de brister som framkommit i nuvarande system (del 1 av betänkandet). Därefter redovisas uppdraget rörande utvidgning av förvaltningsområdet för finska språket (del 2 av betänkandet). Förslagen i detta delbetänkande kan även komma

att kompletteras i slutbetänkandet med anledning av utredningens fortsatta arbete med de samiska språkfrågorna (tilläggsdirektivet).

De uppföljningar som gjorts inom Europarådet och av Länsstyrelsen i Norrbottens län har visat på tydliga implementeringsproblem som försvårar Sveriges möjligheter att uppfylla åtagandena enligt Europarådets minoritetskonventioner. Under utredningstiden har denna bild förstärkts bl.a. genom konstitutionsutskottets uppföljningsrapporter, som nyanserat bilden av den svenska minoritetspolitiken. Enligt min mening är de brister som framkommit av så allvarlig karaktär att de måste åtgärdas. För att åtagandena i Europarådets minoritetskonventioner skall få genomslag krävs en tydligare nationell lagstiftning rörande nationella minoriteter, tydligare statligt ansvarstagande och aktiva åtgärder som främjar minoritetsspråkens fortlevnad. Dessa åtgärder behövs oberoende av om förvaltningsområdena utvidgas. Rådande problem på minoritetspolitikens område skulle snarast förstärkas, om förvaltningsområdet utvidgades till ännu fler kommuner, utan att nuvarande brister åtgärdades.

För att komma till rätta med nuvarande brister har jag därför valt att ta ett helhetsgrepp om minoritetsproblematiken och fokuserat på språkfrågor och möjligheten att stärka de nationella minoritetsspråkens ställning i Sverige på ett sätt som bl.a. efterlysts av Europarådet. För att implementeringen av konventionsåtagandena och genomförandet av den svenska minoritetspolitiken skall kunna lyckas på sikt krävs att vi beaktar och diskuterar alla de olika faktorer som påverkar minoritetsspråkens fortlevnad. För att belysa de problem som minoriteterna upplever har därför ett övergripande grepp tagits där minoritetsspråkens fortsatta fortlevnad i Sverige genomsyrar problemställningen. Språket fyller många olika funktioner. I betänkandet har utredningen även velat spegla några av språkets funktioner och beskriva språkets stora betydelse för de nationella minoriteternas identitet och kultur och på sikt även gruppernas fortlevnad i Sverige.

Jag noterar slutligen att regeringen i september 2005 avser att lämna en proposition rörande de förslag som lämnats av Kommittén för svenska språket i betänkandet *Mål i mun*³. Kommittén för svenska språket föreslog ett antal åtgärder som även innefattar de nationella minoritetsspråken, bl.a. att det finns behov av en språkpolitik, att alla skall ha rätt att utveckla sitt modersmål och alla

³ Kommittén för svenska språket: "Mål i mun – Förslag till handlingsprogram för svenska språket", SOU 2002:27

skall ha rätt att få sitt språk respekterat. Kommittén föreslog även en rad insatser för att bevara och stödja minoritetsspråken. Med beaktande av att regeringen avser att lägga förslag som kan komma att reglera minoritetsspråken kan det således finnas anledning för utredningen att ta upp ytterligare förslag rörande skydd och stöd av de nationella minoriteterna och finska språkets ställning i slutbetänkandet.

1.2 Arbetets bedrivande

Utredningen påbörjade sitt arbete i mars 2004. Frågan om utvidgning av förvaltningsområdet för finska har rönt mycket stort intresse bland sverigefinnar och sverigefinska media.

Det råder i allmänhet stor okunskap inom den statliga och kommunala förvaltningen och bland den breda allmänheten om vad minoritetspolitiken och erkännandet av de nationella minoriteterna innebär, trots att nuvarande minoritetspolitik gällt i fem år. I allmänhet finns det en även tendens att blanda ihop minoritetsfrågorna med integrationsfrågor, vilket gör att utgångspunkten för diskussionen lätt blir felaktig. Utredningen har således varit tvungen att hantera ett mycket stort behov av information rörande minoritetspolitiken och nuvarande lagstiftning, främst hos kommuner och myndigheter, men även bland sverigefinnar.

För att hantera det stora informationsbehovet anordnade utredningen konferensen ”Förstärkt skydd för finska språket i Mälardalen – Nästa steg i den svenska minoritetspolitiken?” i Stockholm i augusti 2004. Konferensen riktade sig i första hand till kommuner och myndigheter och det främsta syftet var att sprida kunskap om minoritetslagstiftningen samt att påbörja en dialog med berörda kommuner och myndigheter rörande ett förvaltningsområde för finska språket.

Utredningen har även tagit fram en egen hemsida (www.sou.gov.se/finskaspraket) som lades ut på nätet i slutet av oktober 2004. Hemsidan har innehållit information på finska och svenska bl.a. om utredningens arbete, nuvarande lagstiftning, förarbeten samt information som riktat sig direkt till sverigefinnarna. Hemsidan har mött stort intresse och den har varit välbesökt.

Europarådet har i sin kritik mot den svenska minoritetspolitiken påtalat bristen på tillförlitlig statistik rörande antalet individer som tillhör de nationella minoriteterna i Sverige. I Sverige förs inga re-

gister över enskildas modersmål och det går inte heller på något annat sätt att utröna vilka individer som i dag ingår i de nationella minoriteterna.⁴ Det är således ett reellt problem att hitta de personer som tillhör den sverigefinska minoriteten, ännu svårare att få fram vilka behov de har. För att kunna nå den sverigefinska allmänheten i regionen har utredningen därför valt att använda sig av de sverigefinska nätverk bestående av organisationer m.fl. som finns. Detta har varit ett viktigt instrument för att fånga upp enskilda individers synpunkter och att föra en dialog om minoritetsfrågorna.

Sverigefinska media har också spelat en mycket viktig roll genom sin rapportering av utredningens arbete. Genom medias rapportering har enskilda fått kunskap om utredningens uppgift och frågan om en utvidgning av förvaltningsområdet för finska.

Ett av den svenska minoritetspolitikens mål är att stärka minoriteternas möjligheter till inflytande i frågor som berör dem. Det fortsatta arbetet med utvecklandet av den svenska minoritetslagstiftningen måste därför, enligt min mening, ske i nära samarbete med representanter för de nationella minoriteterna och minoriteterna måste ges ett reellt inflytande. På det sättet har också utredningen arbetat. Denna viktiga demokratiaspekt, som också kommer till uttryck i ramkonventionens bestämmelser, måste genomsyra det fortsatta arbetet och de nationella minoriteternas faktiska behov måste beaktas på ett tydligare sätt än tidigare.

Den särskilde utredaren och huvudsekreteraren har haft ett antal möten med representanter för sverigefinska intresseorganisationer, bl.a. Sverigefinländarnas delegation, Sverigefinska riksförbundet, Sverigefinska ungdomsförbundet och Sverigefinska pensionärsförbundet. Ett flertal möten har hållits för den sverigefinska allmänheten i samarbete med bl.a. sverigefinska intresseorganisationer, svenska kyrkans finskspråkiga verksamhet, Finskt språk- och kulturcentrum vid Mälardalens högskola samt Forum för nationella minoriteter i Sverige (NAMIS) vid Uppsala universitet. Syftet med mötena har varit att informera om utredningens arbete och föra en dialog om minoritetspolitiken i syfte att fånga in synpunkter och önskemål bland sverigefinnar rörande ett utvidgat förvaltningsområde. Möten har hållits i Stockholm, Västerås, Eskilstuna, Enköping, Uppsala, och Upplands Väsby.

⁴ Enda undantaget är vallängderna till sametingsvalen som innehåller uppgifter om åtminstone en del av den samiska befolkningen i Sverige. Sametingslagen (1992:1433) 1 kap 2 § samt 3 kap 3 §

En enkätundersökning har genomförts bland sverigefinnar i regionen. Syftet med undersökningen var att få fram en bild av sverigefinnarnas behov och önskemål för en utvidgning av nuvarande förvaltningsområde. Enkäten har distribuerats bl.a. genom sverigefinska organisationers nätverk, svenska kyrkan, sverigefinska skolor och förskolor, modersmållärare m.fl. Enkäten har även funnits tillgänglig på utredningens hemsida. Ett mycket stort antal enkäter skickades ut och sammanlagt 4 910 enkätsvar har kommit in. Mot bakgrund av de svårigheter som finns i att nå den sverigefinska minoriteten, har utredningen sett det som mycket positivt att så många personer velat delta i enkätundersökningen.

Utredningen har även låtit genomföra ett antal djupintervjuer bland sverigefinnar. Arbetet har utförts av professor Jarmo Lainio och Annaliina Leppänen vid Finskt språk- och kulturcentrum vid Mälardalens högskola.

Utredningen har tolkat direktivens begrepp ”*Stockholms- och Mälardalsregionen*” som ett område som omfattar i vart fall Stockholms, Södermanlands, Uppsala samt Västmanlands län. Utgångspunkten för utredningens arbete har därför varit ett geografiskt område som omfattar 53 kommuner. Utredningen har valt att besöka ett antal kommuner inom detta område för att föra en dialog om kommunernas beredskap för en eventuell utvidgning av förvaltningsområdet för finska språket. I samband med kommunbesöken har utredaren och huvudsekreteraren träffat kommunstyrelserepresentanter från Botkyrka, Enköping, Stockholm, Haninge, Södertälje, Uppsala, Västerås, Hallstahammar och Surahammar. Besök har även gjorts i Upplands Väsby kommun i syfte att informera kommunstyrelsen om utredningens arbete. Vidare har utredaren och huvudsekreteraren träffat samtliga landshövdingar i Stockholms, Södermanlands, Västmanlands och Uppsala län.

Utredningen har begärt att få in skriftliga yttranden från samtliga kommuner, länsstyrelser och landsting i de fyra berörda länen samt berörda domstolar och myndigheter. Vidare har yttranden begärts från Svenska språknämnden, Sverigefinska språknämnden och samtliga kommuner i Norrbotten som ingår i nuvarande förvaltningsområden.

Utredaren och huvudsekreteraren har även besökt Länsstyrelsen i Norrbottens län och fört diskussioner rörande erfarenheterna från nuvarande förvaltningsområde tillsammans med landshövdingen, delar av länsstyrelsens arbetsgrupp för förvaltningsområdena samt representanter för sverigefinska intresseorganisationer i regionen.

Utredaren och huvudsekreteraren har även besökt Kiruna och träffat sverigefinnar i den lokala sverigefinska föreningen.

Utredaren, huvudsekreteraren och en av experterna har besökt Helsingfors och träffat den finska minoritetsombudsmannen, representanter för Finlands Justitiedepartementet och det finska Kommunförbundet för att diskutera minoritetsskydd och språklagstiftning.

Utredningen har även presenterat och diskuterat sitt uppdrag vid *Erkänd*-konferensen i Eskilstuna anordnad av Mälardalens högskola, december 2004, seminariet *Språklag och verklighet – Tvåspråkighet i dagens Finland och Sverige*, april 2005, anordnad av Hana-holmens kulturcentrum Esbo, Finland, seminarium om skydd för de nationella minoriteterna anordnad av Justitiedepartementet, april 2005, samt seminarium om nationella minoriteter anordnat av Haninge kommun, maj 2005.

I slutskedet av arbetet med delbetänkandet har utredningen samrått med företrädare för samtliga nationella minoriteter som haft möjlighet att lämna synpunkter och diskutera förslagen.

1.3 Betänkandets definitioner

Definition av "behov"

I direktiven anges bl.a. att utredaren har att bedöma "behovet hos enskilda sverigefinnar av en sådan utvidgad lagstiftning". Enligt min mening måste ordet "behov" tolkas mot bakgrund av minoritetskonventionernas syften och den svenska minoritetspolitikens mål. Målet för den svenska minoritetspolitiken är att ge skydd för de nationella minoriteterna och stärka deras möjligheter till inflytande, samt stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande. Det handlar således inte om att enskilda individer skulle vara tvungna att tala minoritetsspråket i kontakter med myndigheter och andra av den anledningen att de inte behärskar svenska språket. Utgångspunkten för arbetet har således varit vilka behov sverigefinnar har i förhållande till dessa mål:

- Vilket skydd behöver den sverigefinska minoriteten för att åtagandena i konventionerna skall uppnås?
- Vad krävs för att minoritetens möjligheter till inflytande stärks på ett sätt som anges i ramkonventionen?

- Vilket stöd krävs för att det finska språket hålls levande i Sverige på ett sätt som åsyftas i minoritetspråkskonventionen?

Definition av "sverigefinne"

I nuvarande lagstiftning anges termen "*sverigefinne*" för en av de grupper som Sverige erkänt som nationell minoritet. Minoritetspråkskommittén definierade inte vilka som skall anses ingå i gruppen. Se även diskussion under avsnitt 2.2 rörande minoritet. Med sverigefinne avses i detta betänkande i Sverige varaktigt boende personer som talar finska och ättlingar till dessa. Det kan således vara finskspråkiga personer som invandrat till Sverige från Finland och deras ättlingar. Ättlingarna behöver inte behärska finska språket för att kunna definiera sig som sverigefinnar.

Med "*finlandssvenskar*" avses personer boende i Finland som har svenska som modersmål, samt även personer med svenska som modersmål som flyttat till Sverige från Finland och deras ättlingar.

Med termen "*sverigefinländare*" avses både finskspråkiga och svenskspråkiga personer som flyttat till Sverige från Finland och deras ättlingar, dvs. både sverigefinnar och finlandssvenskar boende i Sverige.

1.4 Betänkandets disposition

Detta betänkande har innehållsmässigt delats upp i två delar. I första delen av betänkande (avsnitt 1–7) behandlas nuvarande minoritetspolitiska system och de utvärderingar och erfarenheter som finns om nuvarande system. Förslag till åtgärder för att komma till rätta med brister i detta system lämnas. Nedan ges en kort beskrivning av de olika avsnitten.

I avsnitt 2 behandlas de nationella minoriteternas roll som en del av det svenska kulturarvet och erkännandets betydelse för minoriteterna och minoritetsspråkens ställning i Sverige. Vidare diskuteras definitionen av begreppet "minoritet" och "minoritetsspråk". Hur har dessa begrepp definierats i Europarådets minoritetskonventioner och hur har Sverige tolkat begreppen? De nationella minoritetsspråken sätts in i ett större språkligt sammanhang och hoten mot språkens fortlevnad beskrivs. Tecken på revitalisering av

minoritetsspråken i Sverige, dvs. att språken återerövrar mark som varit förlorad, tas även upp.

I avsnitt 3 beskrivs Sveriges åtaganden rörande de nationella minoriteterna. Språkets roll som en grundläggande rättighet diskuteras. Vidare behandlas internationellt skydd av minoriteter och innehållet i Europarådets konventioner rörande minoriteter.

I avsnitt 4 behandlas Sveriges implementering av konventionsåtagandena. Nuvarande svensk minoritetsspråklagstiftning går i genom och även fördelning av statliga medel för minoritetspolitiken. Därefter redogörs för och kommenteras de utvärderingar som gjorts av nuvarande förvaltningsområden. Vidare redovisas synpunkter, bl.a. från minoriteter, kommuner samt Svenska språknämnden, som framkommit under utredningens arbete.

Avsnitt 5 beskriver Europarådets kritik mot Sveriges implementering av konventionsåtagandena.

I avsnitt 6 analyseras bemötandets och attitydernas betydelse för implementeringen. Därefter lämnas förslag på åtgärder som skulle stärka implementeringen av konventionsåtagandena.

I avsnitt 7 lämnas förslag på skolområdet som är av betydelse för de nationella minoritetsspråkens fortlevnad.

I betänkandets andra del (avsnitt 8–14) behandlas de frågor som rör specifikt den sverigefinska minoriteten och möjligheten att utvidga förvaltningsområdet för finska.

I avsnitt 8 görs en historisk tillbakablick av det finska språkets närvaro i Sverige. Problemet med att beräkna antalet sverigefinnar beskrivs och slutligen redovisas synpunkter som inkommit från Sverigefinska språknämnden.

I avsnitt 9 redovisas de synpunkter som framkommit rörande sverigefinnarnas behov och intresse av ett utvidgat förvaltningsområde för finska. De åtgärder som utredningen vidtagit för att samla in uppgifter redovisas särskilt.

Avsnitt 10 behandlar kommuners, domstolars, myndigheters m.fl. beredskap för att hantera en utvidgning av förvaltningsområdet för finska.

I avsnitt 11 gör en samlad bedömning av förutsättningarna för att utvidga förvaltningsområdet. Förslag till geografisk avgränsning av förvaltningsområdet lämnas. Olika åtgärder som skulle kunna underlätta en utvidgning av förvaltningsområdet tas också upp.

I avsnitt 12 diskuteras finska språkets betydelse för Sverige.

I avsnitt 13 redovisas konsekvensanalyser.

I avsnitt 14 lämnas författningskommentarer.

2 Nationella minoriteter – från historisk osynlighet till erkännande

2.1 Minoritetsspråken – en del av det svenska kulturarvet

2.1.1 Inledning

Tanken med detta inledande avsnitt är att sätta in de nationella minoriteterna i ett större samhälleligt och språkligt sammanhang och ge en bild av minoritetsspråkens betydelse för det svenska samhället, minoriteterna själva och för de enskilda individer som talar dessa språk.

Under mycket lång tid har det funnits språkliga minoriteter inom det geografiska område som i dag utgör Sverige. Samerna fanns i Norden redan innan de nuvarande nordiska staterna växte fram och bl.a. finska har talats i Sverige i hundratals år. Minoritetsspråken har haft en undanskymd och underordnad roll i det svenska samhället och periodvis har de motarbetats öppet av majoritetssamhället. Den svenska staten bedrev under lång tid en aktiv assimileringspolitik där grundtanken var att det inte fanns utrymme för andra språk än svenska i det område som utgör Sverige. Begreppen **assimilation** eller **assimilering** används för att beskriva den process genom vilken en grupps kulturella särart försvinner eller överges i mötet med majoritetssamhället. Till skillnad från integration, där olika gruppers särart inte betraktas som ett hinder för inträde i samhällslivet, är assimileringen framtvungad av krav på anpassning till dominerande normer av socialt beteende.¹

Professor Kenneth Hyltenstam talar om minoritetsspråkens historiska osynlighet. Grupper som avvek från majoritetsbefolkningen bl.a. samer, tornedalingar och finnar utsattes för ett starkt assimilering- eller likriktningstryck och synsättet ledde till ett förnekande av eller bortseende från den kulturella mångfald som

¹ Att *assimilera* betyder att göra lika. Att *integrera* betyder att ta upp och passa in i ett sammanhang. (Nationalencyklopedin)

under århundraden karakteriserat landet.² Den dominerande politiska inställningen var att invandrare och minoriteter skulle assimileras. Ett vanligt argument var att ett flerspråkigt och mångkulturellt samhälle leder till social splittring och allmän rotlöshet som äventyrar den nationella sammanhållningen.³

Den bedrivna assimileringsspolitiken kan åskådliggöras genom följande exempel. Undervisningsspråket fram till 1880-talet i Tornedalens skolor var med få undantag finska och läroböckerna var finskspråkiga. Därefter skedde en successiv övergång till helt svenskspråkig undervisning. Från och med 1888 utgick statsbidrag för inrättande av s.k. statsskolor med det villkoret att undervisningen helt skulle äga rum på svenska. Ingen undervisning i eller på finska/meänkieli fick förekomma i statsskolorna. I vissa skolor förbjöds barnen att tala sitt eget språk under skoldagen och föräldrarna uppmanades att tala svenska med barnen. År 1940 övergick huvudmannaskapet för de då 90 statsskolorna till kommunerna. Formellt upphävdes därmed även förbudet mot undervisning i eller på finsk/meänkieli, men i praktiken fortsatte förbudet på många håll. Ett annat exempel på assimileringsspolitiken var att Tornedalens bibliotek, som drevs med statsmedel, inte fick förmedla finskspråkig litteratur före 1957, trots att majoriteten av folket enbart talade finska och många både finska och svenska.⁴

Assimileringspolitikens negativa effekter på berörda grupper har bl.a. beskrivits av professor Nils-Erik Hansegård:

Alla psykologer torde i stort sett vara överens om att människor har följande grundläggande behov, som måste tillfredsställas för att hon inte skall lida av ”psykologisk skörbjugg”, nämligen trygghet, gemenskap och uppskattning. Modersmålets roll som trygghetsskapande faktor – bland andra trygghetsskapande faktorer – har betonats av många forskare. Berövas man liksom norrbottensfinnarna⁵ sitt modersmål, förlorar man denna trygghetsfaktor och den kan inte omedelbart övertas av ett annat språk (svenska). Språket spelar en mycket stor roll för gruppidentiteten. Fråntas man språket, kan detta störa grupp-sammanhållningen (gemenskap med den finskspråkiga gruppen och t.o.m. med de egna familjemedlemmarna). Får man lära sig att ens eget språk (finska) är mindre värt än majoritetsspråket (svenska), lär man

² Kenneth Hyltenstam (red): ”Sveriges sju inhemska språk – ett minoritetsspråksperspektiv” (1999) s 11–

³ Ingegerd Tallberg Broman, Lena Rubinstein Reich, Jeanette Hägerström: ”Likvärdighet i en skola för alla – Historisk bakgrund och kritisk granskning”, Skolverket (2002) s 138

⁴ Karl Pekkari: ”Meänkieli som hemspråk i skolan genom åren” i Eva Westergren, Hans Åhl (red): ”Mer än ett språk – En antologi om två- och trespråkigheten i norra Sverige” (1997) s 162

⁵ Med *norrbottensfinska* avses det man i dag kallar meänkieli. Westergren (1997) s 224–225

sig samtidigt att man själv inte är uppskattad. I alla dessa tre avseenden kunde norrbottensfinnarna drabbas redan i skolan – om inte tidigare – av den bryska övergången till svenskt språk. Jag har träffat vuxna norrbottensfinnar (nu i 60-års åldern och äldre) och vuxna barn till invandrade finnar som uppgett upplevelsen om modersmålet som något negativt i den svenska skolan. Detta gjorde att det låste sig för dem redan vid de första kontakterna med skolmiljön. Därefter kunde de inte få ett finskt ord över sina läppar. Dessa sagesmän förlorade sitt modersmål redan tidigt i skolan.⁶

Ett annat exempel kan ges rörande samiska barns skolgång i norra Sverige under denna tid. Barn till renskötande samer gick under lång tid i s.k. nomadskolor. År 1942 invigdes den första nomadskolhemmet i Jukkasjärvi. De renskötande samerna kunde inte välja skolform, utan de hade en skyldighet att skicka sina barn till nomadskolan. Fram till 1962 var det endast renskötande samers barn som gick i nomadskola. De bofasta samernas barn gick i den vanliga skolan. De samiska barnen bodde på hemmen under långa tidsperioder och många barn hade bara möjlighet att åka hem på loven. Trots att skolan var en samisk skolform fick barnen inte lära sig samiska i skolan. Det samiska språket blev ett språk som talades med skolkamrater och i barnens hemmiljö. Det officiella språket var svenska som talades på skolhemmet och i klassrummet. I en del fall fanns det samisktalande lärare, men inte på alla nomadskolor. Ellacarin Blind har intervjuat personer som gått i nomadskolan under 1950–70-talen. En av de intervjuade personerna beskriver sin skolgång i nomadskolan:

”Det skulle ha varit vår rättighet att få lära oss samiska i nomadskolan” säger Tina, som idag kan samiska. Hon kan dock inte skriva på samiska och läser dåligt. Hon är en av de många samiska vuxenalfabeter som inte har fått lära sig skriva och läsa på sitt modersmål. ”Det känns bitert”, säger Tina. ”Jag har tänkt mer och mer på det, ju äldre jag blir. Skolan har tagit ifrån mig mitt språk”, menar hon. ”Jag ser artiklar på samiska, men jag kan inte läsa dom. Känner mig handikappad när jag inte kan läsa. Det känns som om något är borttaget från mig. Mina andra syskon kan inte heller läsa och skriva på samiska. Vi talar samiska sinsemellan, skulle aldrig falla oss in att tala svenska med varandra. Samerna borde få rätt till att få undervisning i samiska på dag-

⁶ Nils-Erik Hansegård: ”Den norrbottenfinska språkfrågan – En återblick på halvspråkighetsdebatten” (1990) återgiven i Westergren (1997) s 193

tid”, anser Tina. ”Det känns som om jag skulle vilja gå ut och skrika utanför Rosenbad”, säger hon i intervjun.⁷

Efter andra världskriget skedde en stor förändring. Kravet på social och ekonomisk jämlikhet blev ett viktigt politiskt mål. Denna jämlikhetssträvan kom under 1960-talet även att omfatta förhållandet mellan svenskar och invandrare. En acceptans av kulturell och språklig mångfald började växa fram i Sverige under 1970-talet. En invandrar- och senare integrationspolitik, vars syfte varit att värna om etnisk och kulturell mångfald, har bedrivits och den har bl.a. omfattat långtgående språkstöd till elever med annat modersmål än svenska. De nationella minoriteternas behov, som inte nödvändigtvis sammanfaller med invandrarnas behov, har dock varit delvis osynliga i sammanhanget under en lång period. Hyltenstam beskriver det på följande sätt:

Besluten om hemspråksundervisning fattades främst med tanke på invandrarnas förhållanden, men bestämmelserna kom genom att de formulerades utifrån språk (annat språk än svenska) snarare än befolkningsgrupper även att omfatta de traditionella minoriteterna. Ingen diskussion fördes om att särskilda åtgärder skulle kunna vara motiverade ur språkpolitisk synvinkel för bevarandet av de språk som under sekler talats inom landet av dessa befolkningsgrupper.⁸

Den 2 december 1999 fattade Sveriges riksdag det historiska beslutet att erkänna fem grupper som nationella minoriteter (prop. 1998/99:143 Nationella minoriteter i Sverige, bet. 1999/2000:KU6, rskr. 1999/2000:69). Dessa minoriteter är samer, tornedalingar, sverigefinnar, romer och judar. Samtidigt erkändes samiska (alla varieteter⁹), finska, meänkieli (kallades tidigare även för tornedalsfinska), romani chib (alla varieteter) och jiddisch som landsdels- eller minoritetsspråk i Sverige. Samtliga etniska grupper som nu getts status som nationell minoritet har funnits i Sverige under mycket lång tid och de nationella minoritetsspråken har talats i Sverige parallellt med svenska språket i flera hundra år.

Genom riksdagens beslut valde Sverige även att ratificera **Europarådets europeiska stadga om landsdels- eller minoritetsspråk**¹⁰

⁷ Ellacarin Blind: ”Språkförtryck i nomadskolor? Fyra före detta elever berättar” i Raija Kangassalo, Ingmarie Mellenius (red): ”Låt mig ha kvar mitt språk” (2003) s 63

⁸ Hyltenstam (1999) s 12

⁹ *Varietet* används inom språkvetenskapen som en generell beteckning för en språkform oavsett om denna betraktas som ett separat språk eller en dialekt inom ett språk.

¹⁰ European Charter for Regional or Minority Languages, 5 nov 1993, ETS No. 148, SÖ 2000:3

(minoritetsspråkskonventionen), se *bilaga 3*, och **ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter**¹¹ (ramkonventionen), se *bilaga 4*. Utgångspunkten för den nuvarande svenska minoritetslagstiftningen är de skyldigheter Sverige åtagit sig genom ratificeringen av Europarådets konventioner. Varje stat som ratificerar minoritetsspråkskonventionen väljer vilken skyddsnivå man ger respektive språk (se även nedan avsnitt 3.3.3). Sverige har i allmänhet valt den lägsta skyddsnivån. I propositionen uttryckte regeringen även att de vidtagna åtgärderna skulle ses som ett första steg mot en samlad minoritetspolitik.¹²

Detta uttalande kan, enligt min mening, tolkas som att de åtgärder som vidtogs 2000 närmast var att se som en miniminivå och att tanken var att man skulle bygga vidare på de minoritetspolitiska åtgärderna. Från minoritetshåll har man uppfattat att ytterligare åtgärder skulle komma i framtiden. Denna inställning uttrycktes tydligt av företrädare för de nationella minoriteterna under ”*Erkänd*”-konferensen i Eskilstuna 1–3 december 2004, där samtliga nationella minoriteter fanns representerade.

Minoritetsspråkskommittén, som utredde frågan om Sveriges anslutning till Europarådets minoritetskonventioner, framhöll bl.a.:

Vi anser att Sverige bör ratificera minoritetsspråkskonventionen för samiska, för finska inklusive meänkieli samt för romani chib som historiska minoritetsspråk i Sverige.

Ett viktigt skäl för detta är att de historiska landsdels- eller minoritetsspråken är en värdefull del av Sveriges och Europas kulturhistoriska arv och som sådana har de rätt till, och behov av stöd och skydd för att kunna fortleva. Ett annat viktigt skäl är att de som använder de historiska landsdels- eller minoritetsspråken har framfört starka önskemål om ett officiellt erkännande av sina språk som historiska landsdels- eller minoritetsspråk.

I dag betonas i många olika sammanhang värdet av den kulturella mångfald som invandringen till Sverige har lett till. Samiska, finska och romani chib och de kulturer som hänger samman med språken har funnits i Sverige under många hundra år och bidragit till en historisk, kulturell och språklig mångfald. Det är därför nödvändigt att dessa historiska språk erkänns och uppmärksammas som en del av det mångkulturella Sverige. Sverige bör därför ratificera minoritetsspråkskonventionen för samiska och finska inklusive meänkieli samt för romani chib, för att på det sättet ge de historiska minoritetsspråken ett uttalat

¹¹ Framework Convention for the Protection of National Minorities, 1 feb 1995, ETS No. 157, SÖ 2000:2

¹² prop. 1998/99:143 ”Nationella minoriteter i Sverige” s 30

stöd och skydd så att de kan fortleva som en viktig del av det svenska kulturarvet och samhället av i dag.¹³

De nationella minoriteterna är etniska, religiösa eller språkliga grupper med uttalad samhörighet som under lång tid utgjort minoriteter i Sverige. De har aktivt värvat om den egna gruppens kultur och språk så att dessa kulturer och språk utgör en levande del av det svenska samhället. Grupperna har dessutom en till antalet icke dominerande ställning i förhållande till resten av befolkningen. De nationella minoriteternas kultur och språk är en del av det svenska kulturarvet och det finns ett värde i att bevara dem. I propositionen angavs:

Ett pluralistiskt och genuint demokratiskt samhälle bör ge utrymme för minoriteter som har en annan kultur, religion eller ett annat modersmål. Förekomsten av nationella minoriteter och minoritetsspråk i Sverige har berikat vårt land. De nationella minoriteterna har framför allt bidragit till att utveckla Sverige kulturellt men även i andra hänseenden. Staten har ett ansvar för att ge de nationella minoriteterna det stöd och skydd som behövs för att de skall kunna bevara sin särart och hålla sina språk levande. En samlad minoritetspolitik bör därför formars för de minoriteter vars kulturella och språkliga arv är sammanflätat med svensk historia.¹⁴

Regeringen konstaterade vidare att Sverige har en lång tradition när det gäller att värna om mänskliga rättigheter och åtgärder mot diskriminering. Regeringen ansåg det därför naturligt att också stärka skyddet för de nationella minoriteterna. Enligt regeringen bör även minoriteternas egna önskemål vara en viktig utgångspunkt när en samlad minoritetspolitik utformas.¹⁵

I propositionen noterade regeringen att ramkonventionen och minoritetsspråkskonventionen utgör en god grund för hur ett långsiktigt stöd skall utformas. Det underströks även att avsikten med konventionerna inte är att stödja minoritetsspråken på bekostnad av de officiella språken eller att segregera de grupper av befolkningen som tillhör en minoritetsgrupp från den övriga befolkningen. Syftet är att uppmuntra till kunskap om de nationella minoriteterna och deras språk inom staterna.¹⁶

¹³Minoritetsspråkskommittén: ”Steg mot en minoritetspolitik – Europarådets konvention om historiska minoritetsspråk”, SOU 1997:192 s 14 och SOU 1997:193. Notera att i propositionen gavs även jiddisch ett särskilt skydd och meänkieli erkändes som ett eget språk skilt från standardfinska.

¹⁴ prop. 1998/99:143 s 29

¹⁵ prop. 1998/99:143 s 29–30

¹⁶ prop. 1998/99:143 s 30

Det finns en koppling mellan integrations- och minoritetspolitiken, men nationella minoriteters särskilda ställning och behov kräver särskilda insatser.

Europarådets rådgivande kommitté¹⁷ har uttalat sig om förhållandet mellan integrations- och minoritetspolitik på följande sätt:

The Advisory Committee emphasises that, in parallel with public efforts aimed at improved integration, specific measures are needed to address the particular needs of persons belonging to national minorities. It is indeed important that protection of national minorities is not perceived, by local authorities or others concerned, to encompass only those measures that the authorities pursue in the framework of their integration activities although there are in some areas interlinkage between the two.¹⁸

Riksdagens minoritetspolitiska ställningstagande är ett tydligt avståndstagande från tidigare assimileringstankegångar. Ramkonventionen anger dessutom att undertecknande parter uttryckligen skall avhålla sig från åtgärder eller metoder som syftar till assimilering av personer som tillhör nationella minoriteter mot dessa personers vilja och skall skydda dem mot alla åtgärder som syftar till sådan assimilering (artikel 5.2).

Den nuvarande minoritetspolitiken innebär ett erkännande av minoritetsspråkens betydelse och en viljeyttring att det finns ett värde i att språken lever vidare. Erkännandet innebär samtidigt att det krävs aktiva åtgärder från statsmaktens sida för att uppfylla de åtaganden som ratificeringen av Europarådets minoritetskonventioner medför.¹⁹

2.1.2 Överväganden

Min bedömning:

Ytterligare åtgärder krävs för att lagarna om rätt att använda minoritetsspråk kan användas av enskilda på avsett sätt.

Kunskaperna och medvetenheten om den svenska minoritetspolitiken och de nationella minoriteterna måste öka i samhället.

¹⁷ Minoritetsspråkskonventionen artikel 7.1.c) och d), Ramkonventionen artikel 5

¹⁸ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Opinion on Sweden, 25 August 2002, ACFC/INF/OP/I(2003)006 s 6 p 17

¹⁹ Minoritetsspråkskonventionen artikel 7.1.c) och d), Ramkonventionen artikel 5

Minoritetspolitiken måste få större genomslag på det nationella, regionala och lokala planet i hela landet.

När minoritetspolitiken infördes betonades det att de åtgärder som vidtogs utgjorde ett första steg. Mot bakgrund av de utvärderingar som gjorts av den nuvarande lagstiftningen rörande minoritetsspråk på uppdrag av Länsstyrelsen i Norrbottens län och riksdagens konstitutionsutskott, kan det konstateras att de nationella minoritetsspråkens framtid i Sverige alltjämt är osäker. Stödet för minoritetsspråken har kommit relativt sent och implementeringen av Sveriges internationella åtaganden rörande nationella minoriteter haltar. Enskilda som försöker nyttja sin rätt att använda minoritetsspråken inom förvaltningsområdena kan inte alltid garanteras den rätt som lagen ger enskilda. Det kommer, enligt min bedömning, krävas ytterligare åtgärder för att minoritetsspråkslagarna skall få avsedd effekt och för att minoritetsspråkens framtid tryggas i enlighet med Sveriges åtaganden gentemot Europarådet.

De av riksdagen beslutade målen för minoritetspolitiken har hittills fått begränsat genomslag i landet, särskilt utanför de nuvarande förvaltningsområden. Minoritetspolitikens mål skall förverkligas i hela landet. Kunskapen och medvetenheten om Sveriges internationella åtaganden gentemot de nationella minoriteterna och den särställning dessa språk givits i Sverige är i allmänhet mycket begränsad bland politiska beslutsfattare, tjänstemän och den breda allmänheten. Åtgärder bör därför vidtas för att öka kunskaperna i samhället.

De nationella minoriteterna är på många sätt alltjämt ”osynliga” grupper i samhället i den bemärkelsen att majoritetssamhället och svenskspråkig media inte uppmärksammar grupperna och deras behov i någon större omfattning. Grupperna har svårt att göra sig hörda i majoritetssamhället och deras krav avfärdas, trots att de försöker åberopa sin särställning som nationell minoritet. De nationella minoriteternas behov vägs mot andra gruppers behov och integrations- och minoritetspolitikens syften sammanblandas i stor utsträckning. Resultatet blir att de nationella minoriteternas behov ofta ignoreras eller inte beaktas i tillräcklig grad av majoritetssamhället.

För att de nationella minoriteternas språk och kulturer skall kunna främjas, på det sätt som riksdagen avsett, krävs att nuvarande minoritetspolitik omsätts i handling på ett mycket tydligare och kraftfullare sätt. Minoritetspolitiken måste genomföras på

samtliga nivåer i samhället, nationell, regional och lokal nivå. Det är särskilt viktigt att politiken får större genomslag på det lokala kommunala planet eftersom många av besluten som berör enskilda minoritetsindivider fattas på den nivån. Genomförandet kan inte heller begränsas till förvaltningsområdena utan det skall gälla hela landet.

2.2 Definition av nationell minoritet och minoritetsspråk

I det följande diskuteras definitionen av begreppet minoritet med utgångspunkt i de folkrättsliga konventioner som Sverige ratificerat. Därefter följer två avsnitt vars syfte är att beskriva minoritetsspråkens situation i ett språkligt sammanhang, bl.a. vad som kan hända med minoriteter och minoritetsspråk som inte ges samhällets skydd och stöd. Slutligen tar jag upp tecken på revitalisering av minoritetsspråken i Sverige, dvs. att språken återerövrar mark som tidigare gått förlorad.

2.2.1 Europarådets konventioner

Enligt minoritetsspråkskonventionen skall ett **landsdels- eller minoritetsspråk** ha använts av hävd i ett visst territorium inom en stat (s.k. **historisk geografisk anknytning**) av medborgare i staten, och språket skall skilja sig från det officiella språket. Vidare skall språket talas av ett tillräckligt stort antal personer så att det motiverar olika åtgärder till skydd och främjande (artikel 1). Om ett språk inte skulle uppfylla kravet på historisk geografisk anknytning är det att betrakta som ett **territoriellt obundet språk**. För territoriellt obundna språk är skyddet allmännare och mindre omfattande. Under tecknande stater förbinder sig dock att beakta gruppens behov och önskemål och respektera gruppens traditioner och egenart (artikel 7.5).

När det gäller skyddet för språket behövs det enligt Minoritetsspråkskommittén inte någon definition av begreppet nationell minoritet, eftersom konventionen inte är inriktad på att tillförsäkra personer som tillhör nationella minoriteter individuella rättigheter

utan på att ge skydd åt landsdels- eller minoritetsspråken som sådana.²⁰

Europarådets minoritetskonventioner innehåller inga tydliga definitioner av vad som avses med begreppet minoritet. Frågan om vem eller vilka som skall anses ingå i en av staten erkänd nationell minoritet kan vara känslig. Utgångspunkten i konventionerna är att varje enskild individ själv avgör om han eller hon anser sig tillhöra en nationell minoritet och om han eller hon vill göra anspråk på det skydd och stöd som samhället erbjuder minoriteten (artikel 3.1 ramkonventionen). Tillhörigheten baseras således på individuell självidentifikation och etnisk förankring i gruppen. Något tvång för individen att ingå i en minoritet finns inte. Detta kan jämföras med bestämmelsen i sametingslagen (1992:1433) där det anges i 1 kap. 2 § bl.a. att med same avses den som anser sig vara same och som har eller haft samiska som språk i hemmet eller som kan göra det sannolikt att hans föräldrar, far- eller morföräldrar har eller haft samiska som språk i hemmet.

För att ramkonventionens bestämmelser om skydd för nationella minoriteter skall kunna tillämpas behövs dock en definition eller i vart fall en avgränsning av vad som avses med nationell minoritet. I ramkonventionen stadgas att var och en som tillhör en nationell minoritet skall ha rätt att fritt välja att behandlas eller inte behandlas som sådan och ingen nackdel skall följa av detta val eller av utövandet av de rättigheter som är förbundna med detta val (artikel 3.1). Den enskilde individens självidentifikation är även här avgörande för om hon eller han skall anses tillhöra en nationell minoritet.

2.2.2 Svensk tillämpning av konventionerna

När nuvarande regler rörande nationella minoriteter infördes angav regeringen att följande kriterier bör vara uppfyllda för att en grupp skall betraktas som nationell minoritet:

- Grupp med uttalad samhörighet som till antalet i förhållande till resten av befolkningen har en icke dominerande ställning i samhället. Gruppbestämningen kan inte enbart göras efter gruppens numerära antal utan här måste också vägas in och be-lysas gruppens struktur och sammanhållning.

²⁰ SOU 1997:192 s 83

- Religiös, språklig, traditionell och/eller kulturell tillhörighet. Åtminstone ett av de uppräknade särdragen måste föreligga. De särdrag som gruppen uppvisar måste i något väsentligt avseende skilja den från majoriteten.
- Självidentifikation. Den enskilde såväl som gruppen skall ha en vilja och strävan att behålla sin identitet.
- Historiska och långvariga band med Sverige. Regeringen ansåg att det inte går att dra en absolut gräns i år mätt. Endast minoritetsgrupper vars minoritetskultur funnits i Sverige före sekelskiftet 1900 ansågs uppfylla kravet på historiska eller långvariga band.²¹

Regeringen bedömde att fem språk i Sverige uppfyller minoritetsspråkkonventionens kriterier. De har samtliga talats av hävd och skiljer sig tydligt från det svenska språket. Dessutom utgör talarna av dessa ett sådant antal att det finns goda möjligheter att bevara språken. Samiska, finska och meänkieli ansågs ha historisk geografisk anknytning medan romani chib och jiddisch är territoriellt obundna språk i Sverige.²²

2.3 Hoten mot de nationella minoritetsspråken

2.3.1 Språkvetenskaplig bakgrund

För att kunna förstå betydelsen av olika åtgärder för minoritetsspråkens fortlevnad, måste en kortfattad språkvetenskaplig beskrivning ges av olika faktorerers inverkan på språket och samspelet mellan dessa faktorer.

Situationen för de olika minoritetsspråken i Sverige är väldigt olika. Flera av minoritetsspråken talas av grupper som är numerärt små. För samtliga minoritetsspråk är det svårt att ange det exakta antalet talare. För samiskans del talas flera av varieteterna av ganska få talare och i vart fall sydsamiskan är starkt hotad. Även romani chib talas i olika varieteter. Talarna kan även vara geografiskt utspridda över stora områden och de behärskar språken i olika grad. En del talare behärskar kanske inte det egna språket annat än muntligt. Ofta används minoritetsspråket endast i den privata sfären i hem- och familjemiljön. Bruket av minoritetsspråket kan vara

²¹ prop. 1998/99:143 s 32

²² prop. 1998/99:143 s 33–34

mer omfattande bland äldre än yngre generationer. Det kan vara svårt för den yngre generationen att få lära sig minoritetsspråket och det kan även vara svårt att motivera för yngre varför de bör lära sig språket. Ju mer användning en individ kan ha för ett språk, desto mer motiverat kan det vara att lära sig språket.

Hyltenstam talar om att begreppet minoritetsspråk kan ses från två betydelseaspekter, dels ett språk som talas av **ett mindretal**, dels ett språk som har en i större eller mindre grad **underordnad ställning** i samhället.²³ Den andra betydelseaspekten har att göra med maktrelationer och resursfördelning mellan olika grupper i samhället. Grupper som är i numerärt underläge kan ibland hamna i ett resursmässigt beroendeförhållande gentemot den numerära majoriteten. Språk som talas av dominerande grupper får lätt en dominerande ställning och underordnade gruppers språk får en låg status – både i majoritetens och minoritetens ögon.²⁴ Båda dessa betydelseaspekter är relevanta för den svenska minoritetspolitikens genomförande, vilket jag kommer att diskutera närmare i framför allt avsnitt 6.

Det är vanligt förekommande att minoriteter som lever i ett majoritetssamhälle överger sitt eget språk och istället börjar tala majoritetsspråket i samhället. Detta är särskilt vanligt om minoriteterna utsätts för ett starkt assimileringstryck från majoritetens sida. Denna **språkbytesprocess** kan beskrivas som en process där ett språk stegvis förlorar funktioner, talare och uttrycksmedel.²⁵ En långt gången språkbytesprocess kan leda till att ett språk dör. Många mindre språk i världen är hotade. Även om små språk är mer sårbara än stora, så är inte antalet talare en garant för överlevnad. Enligt forskare är det inget som tyder på att inlemmandet av låneord nödvändigtvis leder till **språkdöd**. Språkdöd sker i stället främst genom domänförluster, dvs. ett språk som anses ha högre status tar sakta med säkert över olika domäner från ett språk med lägre status.²⁶

Orsakerna till en språkbytesprocess kan vara många och processen sker ofta i etapper. Flera av minoritetsspråken i Sverige har tidigare varit utsatta för starkt assimileringstryck från statens sida och talarna är inne i en språkbytesprocess som är olika långt gången. Det är möjligt att vända denna språkbytesprocess bl.a.

²³ Hyltenstam (1999) s 25

²⁴ Hyltenstam (1999) s 26

²⁵ Hyltenstam (1999) s 91

²⁶ Päivi Juvonen, Mikael Parkvall: "Språkekologi i siffror" i Kangassalo (2003) s 30

genom aktiva åtgärder från samhällets sida och en stark medvetenhet samt vilja att bevara det egna språket hos minoriteterna själva. Det finns tydliga tecken på att några av minoritetsspråken håller på att **revitaliseras**, dvs. den negativa processen vänds och språket börjar återvinna mark som tidigare gått förlorad. Införandet av den svenska minoritetsspråklagstiftningen kan ses som en åtgärd som gynnar revitaliseringen av minoritetsspråken i Sverige.

2.3.2 Faktorer som påverkar minoritetsspråkens fortlevnad

En rad faktorer påverkar språkbyte och språkbevarande och processen är komplicerad. Dessa faktorer berör relationen mellan minoriteten och majoriteten i samhället i stort (faktorer på samhällsnivå), interna förhållanden inom gruppen (faktorer på gruppnivå) och individuella talares beteende eller uppfattning (faktorer på individnivå). Av följande lista framgår olika faktorer som enligt språkforskare påverkar språkbyte och språkbevarande.²⁷

I. FAKTORER PÅ SAMHÄLLSNIVÅ

(beskriver fenomen som speglar och i viss utsträckning bestämmer minoritetens status i förhållande till majoriteten eller inom samhället i stort)

- a) **Politiskt – legala förhållanden** (om minoritetsgruppen har någon grad av politisk autonomi eller allmänt om minoriteten har rättigheter att själva besluta om frågor som rör den egna gruppen)
- b) **Majoritetssamhällets ideologi** (hur majoritetssamhället uppfattar minoriteten och vilken behandling olika uppfattningar leder till, t.ex. i termer av pluralistisk, segregativ eller assimilatorisk policy gentemot minoritetsgruppen)
- c) **Språklagstiftning** (om det i samhällets lagar finns särskilda bestämmelser om minoritetsspråkets officiella användning)
- d) **Implementering av minoritetspolitiken** (om och i vilken utsträckning politiska beslut angående minoriteten i praktiken genomförs)

²⁷ Hyltenstam (1999) s 47–

e) **Ekonomiska faktorer** (t.ex. i vilken utsträckning industrialisering etc. är orienterade mot minoritetens eller majoritetens intressen eller om det finns balans mellan grupperna)

f) **Sociokulturella normer** (om normer i vanor, beteende, klädsel, språk etc. som gäller inom minoriteten är synliga i majoritetssamhället)

g) **Utbildning** (vilka utbildningsresurser som är tillgängliga för minoriteten respektive majoriteten och om dessa resurser är jämt fördelade)

II. FAKTORER PÅ GRUPPNIVÅ

(faktorer som rör de interna förhållandena inom minoritetsgruppen)

h) **Demografi** (bl.a. gruppens storlek, kärnområden, ålders- och könsfördelning, äktenskapsmönster)

i) **Språkförhållanden** (om språket har status som officiellt språk, talas det i mer än ett land, dialekt- eller språksplittring, standardisering och modernisering, förhållandet mellan tal och skrift, graden av tvåspråkighet och språkbehärskning, gruppens språksyn, minoritetsspråkets status i förhållande till majoritetsspråket)

j) **Heterogenitet/homogenitet** (existensen av sociala, professionella och kulturell variation inom gruppen)

k) **Näringsar** (om speciella sysselsättningar eller ekonomiska nischer innehas av gruppen)

l) **Typ av etnicitet** (vilken typ av mobilisering för t.ex. språkbevarande frågor som förekommer inom gruppen, eller om sådana frågor betraktas som viktiga över huvud taget)

m) **Intern organisation** (t.ex. om det förekommer organisationer och sammanslutningar inom gruppen, om man har tillgång till ledare eller talesmän, samt om gruppen omfattar en utbildad elit)

n) **Institutioner** (om det finns utbildning, kyrka, språkplanering, språkvård, forskning och kultur på språket)

o) **Medier** (om gruppen har egna tidningar, radio- och TV-sändningar, särskilt på minoritetsspråket)

p) **Kulturyttringar** (om gruppens kulturella angelägenheter manifesteras genom berättartraditioner, musik, litteratur och teater etc.)

III. FAKTORER PÅ INDIVIDNIVÅ

(faktorer som rör den individuella minoritetsmedlemmens språkliga beteende)

q) **Språkval** (i vilken utsträckning och i vilka domäner den tvåspråkiga minoritetsmedlemmen väljer minoritetsspråket i interaktion med andra tvåspråkiga)

r) **Socialisation** (speciellt med avseende på hur de två aktuella språken används i barnuppfostran)

Källa: Hyltenstam (1999) s 47–

Det är viktigt att förstå varför en språkbytesprocess sker och att en enskild människas möjligheter att påverka skeendet är mycket begränsad. Enligt Hyltenstam sker språkbytet i stor utsträckning utanför den enskilda individens kontroll och den är i stället beroende av hela den samhällssituation som föreligger. Minoritetsmedlemmar måste lära sig att behärska majoritetsspråket för sin utkomst eller för att kunna ta del av de rättigheter/skyldigheter som gäller för samhället i stort. Samtidigt har de begränsad användning för minoritetsspråket.²⁸

De enskilda individernas möjligheter att på egen hand vända en språkbytesprocess förefaller mycket små. Majoritetssamhällets roll och inställning kan således inte underskattas i denna process. I Sverige har en starkare medvetenhet rörande minoriteternas behov vuxit fram och ratificeringen av Europarådets minoritetskonventioner med efterföljande nationell lagstiftning är ett viktigt steg framåt i språkbevarandet. Ett av syftena med nuvarande minoritetslagstiftning har varit att försöka höja statusen på minoritetsspråken genom att dessa skall kunna användas i offentliga sammanhang såsom i kontakter med myndigheter och domstolar. Språket får därmed en officiell prägel eller status. Den enskildes möjligheter att använda minoritetsspråket ökar därmed. Denna typ av status-

²⁸ Hyltenstam (1999) s 46

höjande åtgärder kan således vara av stor betydelse på sikt. Hyltenstam menar att den utsträckning som individuella minoritetsmedlemmar använder minoritetsspråket är inte uteslutande, eller ens huvudsakligen, en fråga om individuella, kommunikativa eller attitydbaserade val. Det är snarare en spegling av den status språken har i gruppen och i samhället i stort. Hur det ser ut i det enskilda fallet med avseende på faktorer på individnivå bestäms således i stor utsträckning av det konkreta värdet hos faktorer på samhälls- eller gruppnivå.²⁹

En negligerande eller negativ hållning från majoritetens sida kan överföras till minoritetens egna värderingar. Assimilatoriska och segregativa förhållningssätt kan via den negativa självbild som uppstår bland minoriteterna slå sönder viktiga delar av minoritetskulturen, vilket i sig kan ha förödande konsekvenser för minoritetens kulturella och materiella överlevnad.³⁰

När det gäller minoriteter som varit utsatta för assimileringstryck från majoritetssamhället måste man beakta att effekterna av sådan assimilering inte försvinner omgående. De svenska erfarenheterna från tillämpning av minoritetsspråkslagar visar tydligt att majoritetssamhällets och minoriteternas värderingar och attityder är av central betydelse för om lagstiftning med syfte att höja ett språks status skall ha framgång. Dessa frågor kommer även att behandlas närmare i avsnitt 4 när erfarenheterna från Norrbotten diskuteras samt i avsnitt 6 då frågan om bemötande belyses närmare.

Som tydligt framgår av diskussionen ovan har samhället en central roll i språkbevarandeprocessen. Det är därför viktigt att samhället tar en aktiv och drivande roll i det språkbevarande arbetet.

Frågan om ett språks bevarande och utformningen av en politik som ger stöd för att språk ska kunna bevaras är självklart en viktig angelägenhet för de människor som talar språken i fråga ... men ett språks bevarande är inte en angelägenhet enbart för talarna av detta språk. Det är därutöver en angelägenhet för alla de människor, oberoende om de tillhör en minoritet eller en majoritet, som anser att språklig och kulturell mångfald är ett omistligt värde för allas livskvalitet, och för alla dem som fruktar en allt mer strömlinjeformad och därmed en kulturellt utarmad och en språkligt allt fattigare värld.³¹

²⁹ Hyltenstam (1999) s 50

³⁰ Hyltenstam (1999) s 63

³¹ Hyltenstam (1999) s 37

Detta synsätt, att minoritetsspråken är en värdefull del av vår kulturella mångfald, har även tydligt kommit till uttryck i riksdagens erkännande av de nationella minoriteterna.

2.4 Revitalisering av de nationella minoritetsspråken

Efter andra världskriget skedde en stor förändring när det gäller synen på jämlikhet mellan människor. FN:s generalförsamling antog i december 1948 enhälligt den allmän deklARATIONEN om mänsklig rättigheter som erkänner alla människors lika värde och rättigheter. I Sverige kom denna jämlikhetssträvan så småningom även att omfatta förhållandet mellan svenskar och invandrare och från 1970-talet växte en politik fram som värnar om språklig och kulturell mångfald. Ungefär samtidigt stärktes en annan tendens i Europa och i Sverige, den s.k. **etniska renässansen**. Minoriteter och urbefolkningar som tidigare utsatts för mer eller mindre brutal assimilationspolitik blev kulturellt och politiskt aktiva och började på ett tydligare sätt kräva sina rättigheter i samhället. I Hyltenstams termer skulle man kunna säga att läget ändrades radikalt när det gäller faktorer av betydelse för minoritetsspråkens fortlevnad, nämligen typen av etnicitet (bl.a. vilken typ av mobilisering för t.ex. språkbevarandefrågor som förekommer inom gruppen) och intern organisation (t.ex. förekomsten av organisationer och sammanslutningar inom gruppen och om gruppen har tillgång till ledare och talesmän).

En stark etnisk mobilisering skedde under 1970-talet bland många minoritetsgrupper, inte minst bland samer i Norden. Det samiska språket fick en central betydelse i denna mobilisering. En stark emancipatorisk process påbörjades bland minoriteterna och starka organisationer och etniska aktivister profilerade sig på området. Samerna hade fört en kamp för sina rättigheter under lång tid, men under 1970-talet började de få mer gehör för sina krav. Många andra minoritets- och urbefolkningar, såsom walesare i Storbritannien, maorier på Nya Zeeland, indianer i USA, strävade ungefär samtidigt efter att ta tillbaka sina språk och kulturer som höll på att gå förlorade. ”Att vända språkbytet” eller språklig revitalisering, blev det centrala målet för många av dessa grupper. Revitaliseringsrörelserna har under de senaste decennierna vuxit till en mycket stark global trend.

Revitaliseringen kan alltså uppfattas som ett sätt för minoriteter att frigöra sig från historiska maktstrukturer och som en reaktion mot assimileringstryck från majoritetsbefolkningar. Målet är att minoritetsbefolkningar ska kunna integreras med majoriteten på mer jämlika villkor än tidigare genom att de inte längre behöver avsäga sig sin identitet, sin kultur och sitt språk för att få delta i samhällslivet. Istället för att tvingas välja mellan minoritetsspråket och majoritetsspråket kan minoriteterna medvetet välja flerspråkighet, dvs. att behålla sitt egna modersmål vid sidan av majoritetsspråket.³² Språkforskaren docent Leena Huss anser att revitaliseringsrörelser är viktiga därför att de erbjuder talarna av tidigare stigmatiserade språk en möjlighet till upprättelse gentemot majoritetssamhället och till en positiv minoritetsidentitet.³³ En förutsättning för språklig revitalisering är enligt henne:

Ett språk som tidigare har motarbetats och nedvärderats måste få ett nytt värde i talarnas ögon för att det skall kunna revitaliseras. En viss historisk medvetenhet är också nödvändig. Talarna måste klargöra för sig själva *varför* språket håller på att försvinna, vad som kan göras för att hindra det, och inte minst, vad de själva är redo att göra för att hindra det.³⁴

I dagens svenska samhälle kan många tecken på revitalisering av de nationella minoritetsspråken skönjas. Utöver samerna har också tornedalingarna och sverigefinnarna mobiliserat sig kring språk- och kulturfrågorna, även om deras mobilisering började något senare än samernas, i början av 1980-talet. Detta hade även betydelse när Sverige blev 1995 medlem i Europeiska unionen och minoriteterna blev en del av den europeiska minoritetsgemenskapen. Nästa viktiga steg, som också ingår i Hyltenstams språkbevarande faktorer på samhällsnivå, var att statsmaktens erkännande av minoriteterna och deras språk samt de nya minoritetsspråklagarna. Ett erkännande av språkliga och kulturella rättigheter påverkar även minoritetens egna och majoritetsbefolkningens attityder och ger revitaliseringsrörelsen ett rättfärdigande.³⁵

Det finns i dag en större acceptans av minoriteters kulturella särart i samhället. Revitalisering på samhällsplanet kan innebära att

³² Föredrag av Leena Huss vid utredningens konferens "Förstärkt skydd för finska språket i Mälardalen – Nästa steg i den svenska minoritetspolitiken?", Stockholm, 31 augusti 2004

³³ Leena Huss "Sverigefinsk revitalisering – finns den?" i Heidi Hansson m.fl. (red): "När språk och kulturer möts – Festskrift till Tuuli Forsgren" (2002) s 59

³⁴ Huss (2002) s 46

³⁵ Huss (2002) s 48

språket får tillträde till språkdomäner där det tidigare har försvunnit eller där det aldrig har använts. Den svenska minoritetslagstiftningen är, som nämnts ovan, ett exempel på detta. Särskilt viktiga domäner för den språkliga revitaliseringen på lång sikt är skolan och medierna. När det gäller utbildning finns det flera färska nordiska exempel där språkbevarande aktiviteter har skapats och blivit framgångsrika, som i följande exempel:

Skolan och förskolan är särskilt betydelsefulla för hotade språk som talas av få eller inga barn och ungdomar. Aktuella exempel på revitalisering i förskolan och skolan är de enare- och skoltsamiska "språkbona" för förskolebarn, de lule- och sydsamiska språkbadslägren för ungdomar och speciella skolor med revitaliseringsprofil, såsom Kangos Kultur- och Ekologiskola i Tornedalen där meänkieli och tornedalsk kultur är centrala och Börslele skole/Pyssyjovent koulou i Nordnorge som lär ut kvänska och kvänsk kultur. Ett intressant exempel på en framgångsrik revitalisering är också den lulesamiska språkligt profilerade förskolan Vuonak Sámemáná/Arran i Tysfjord, Norge, och de lulesamiska klasserna i de näraliggande skolorna som uppstått i dess kölvatten. I alla dessa exempel har lokalsamhället eller de enskilda föräldrarnas egen aktivitet varit central och så småningom fått gehör i allt vidare kretsar.³⁶

Bland faktorer på gruppnivå kan betonas att minoriteternas kollektiva självmedvetenhet har vuxit och grupperna har aktivt drivit bl.a. frågan om erkännande i politiska fora. Inflytandet över de egna förhållandena har på många sätt ökat och därmed makten att styra sin egen framtid. Samerna har fått en egen institution sedan Sameetinget inrättades 1993 och detta har varit mycket positivt för den samiska minoriteten. Dialogen mellan statsmakterna och minoriteterna fortsätter som ett resultat av den nya minoritetspolitiken. Minoriteterna bedriver även ett aktivt språkarbete för att värna de egna språken.

Bland faktorer på individnivå, där en enskild lättast kan påverka språkbevarandet, finns det tecken på att den språkliga medvetenheten ökat och att den egna kulturen och språket upplevs som något positivt av allt fler. Det finns exempel på att personer som tillhör de yngre generationerna väljer att aktivt lära sig det språk föräldrarna tidigare förbjudits att tala i skolan av majoritetssamhället och föräldrar väljer att tala språket med sina barn, bl.a. har gemensamma språkbadsläger anordnats för äldre och yngre samer. Det finns också exempel på att vuxna försöker förvärva läs- och skriv-

³⁶ Huss (2002) s 47

kunskaper i sitt eget modersmål, bl.a. har Sametinget och Samernas utbildningscentrum anordnat sådana kurser.

Minoritetsidentitet som på grund av starkt assimileringstryck tidigare kunde uppfattas som ett stigma, håller på många håll på att ersättas av en positiv identitet där tvåspråkighet och det egna språket uppfattas som en rikedom värd att värna.

För den enskilde kan värnandet av minoritetsidentiteten dock innebära svåra individuella val, som har bäring på den egna identiteten och relationen till den egna gruppen. Detta avsnitt avslutas med ett citat för att illustrera detta dilemma. Citatet är från en ung sydsamisk kvinna som valt att lägga sin kraft på att lära sig nordsamiska istället för sydsamiska, därför att hennes möjligheter att lära sig sydsamiska varit begränsade och för att hon velat värna sitt samiska ursprung och sin delaktighet i den samiska gruppen.

Jag har med sorg lämnat mitt språk och lärt mig ett annat, men samtidigt inser jag att jag aldrig skulle ha känt samma förändring om jag valt sydsamiska. Ibland känns det otroligt tungt och jag har klivna känslor vad gäller språket, men som ett ljus i mörkret ser jag den positiva förändringen. Det blir aldrig för sent att lära sig något nytt. Vem vet, kanske kommer jag att lära mig mitt eget språk, sydsamiskan, någon gång i framtiden.³⁷

³⁷ Sametinget/Regeringskansliet: "Samer – ett ursprungsfolk i Sverige" (2004) s 52

3 Sveriges åtaganden rörande nationella minoriteter

3.1 Språket – en rättighet

Rätten att få använda sitt eget modersmål och rätten att utöva sin kultur är grundläggande mänskliga rättigheter i enlighet med artikel 27 av Förenta nationernas internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter¹. Skyddet av nationella minoriteter har setts som en led i arbetet med värnandet av de mänskliga rättigheterna. Vid införandet av den nuvarande minoritetspolitiken uttalade regeringen:

Sverige har en lång tradition när det gäller att värna om mänskliga rättigheter och åtgärder mot diskriminering. Det är därför naturligt att också stärka skyddet för de nationella minoriteterna. Internationella erfarenheter talar också för att det är angeläget att staten tar minoriteters rättigheter på allvar. Minoriteternas egna önskemål bör vara en viktig utgångspunkt när en samlad minoritetspolitik skall utformas.²

Vid riksdagsbehandlingen betonade konstitutionsutskottet det angelägna i att minoriteterna inom en stat åtnjuter skydd för sin egenart:

Skyddet av nationella minoriteter är en viktig del av skyddet för de mänskliga rättigheterna och därmed för stabilitet, demokrati och fredlig utveckling. Konstitutionsutskottet anser att Sverige som ett första steg mot en samlad svensk minoritetspolitik bör ratificera ramkonventionen och minoritetskonventionen.³

Genom ratificeringen av Europarådets minoritetskonventioner har lagstiftaren tagit aktiv ställning för att de utpekade nationella minoriteterna har rätt till skydd och aktivt stöd för sin fortlevnad i Sverige. Sverige har som stat folkrättslig förbundet sig gentemot Europarådet att förverkliga de åtaganden som konventionerna

¹ International Covenant on Civil and Political Rights, 16 dec 1966, SÖ 1971:42

² prop. 1998/99:143 s 30–31

³ 1999/2000:KU6 s 21

innefattar. Den svenska staten har åtagit sig att aktivt genomföra de i konventionerna angivna åtagandena och föra en politik som överensstämmer med intentionerna i dessa konventioner.

Sverige har genom ratificeringen av minoritetsspråkskonventionen uttryckligen erkänt att den enligt artikel 3 skall bygga sin politik, lagstiftning och praxis på ett antal mål och principer,⁴ bl.a.:

- ”erkännande av landsdels- eller minoritetsspråk som uttryck för kulturell rikedom”,
- ”behov av beslutsamma åtgärder för att främja landsdels- och minoritetsspråk i syfte att skydda dem”,
- ”underlättande och/eller uppmuntran av användning av landsdels- eller minoritetsspråk i tal och skrift i det offentliga och privata livet”,
- ”tillhandahållande av lämpliga former och medel för undervisning i och studier av landsdels- och minoritetsspråk på alla vederbörliga nivåer”
- ”tillhandahållande av möjligheter för dem som inte talar ett landsdels- eller minoritetsspråk som bor i ett område där ifrågavarande språk används, att lära sig detta om de så önskar”, samt
- ”främjande av studier och forskning om landsdels- eller minoritetsspråk vid universitet eller motsvarande läroanstalter”.

Sveriges åtagande innebär inte att de nationella minoriteterna ges en förmån eller privilegium som samhället fördelar efter eget skön när det anses lämpligt eller ekonomiskt önskvärt. För de nationella minoriteternas del är det istället frågan om en rättighet till det egna språket och den egna kulturen.

3.2 Internationellt skydd av minoriteter

I det följande behandlas innebörden av minoritetsskydd i olika internationella konventioner och deklARATIONER som Sverige anslutit sig till. Därefter beskrivs de skyldigheter som följer av Europarådets minoritetskonventioner. Slutligen diskuteras frågan om förverkligande av mänskliga rättigheter.

Internationella bestämmelser som tillkommit för att skydda olika typer av minoriteter har tagits fram inom flera internationella

⁴ Notera att artikel 3 gäller samtliga minoritetsspråk och gäller i hela landet.

organisationer. I det följande kommer Förenta nationernas konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och Europarådets konventioner rörande minoriteter att behandlas närmare. Ytterligare bestämmelser och internationella deklARATIONER rörande minoriteter har bl.a. tagits fram av Internationella arbetsorganisationen (ILO)⁵ och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE)⁶. Dessa bestämmelser kommer inte att behandlas närmare i detta betänkande.⁷

Bestämmelser som ger ett grundläggande skydd för etniska, religiösa och språkliga minoriteter återfinns i bl.a. Förenta nationernas internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter:

Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, artikel 27

I de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter skall de som tillhör sådana minoriteter ej förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk.⁸

Bestämmelsen förbjuder inskränkningar från undertecknande staters sida gentemot minoriteters rätt att utöva sin särart. Minoritetsskyddet i artikel 27 har även till syfte att garantera fortlevnaden av och den fortsatta utvecklingen av minoriteters kulturella, religiösa och sociala identitet, och därigenom berika samhället. Rättigheten som härigenom tillkommer minoriteter som grupp är en rättighet som skall ses som något självständigt vid sidan av individuella rättigheter som tillkommer individen. Förenta nationernas kommitté för mänskliga rättigheter har uttalat:

[t]he protection of [the rights in Article 27] is directed to ensure the survival and continued development of the cultural, religious and social identity of the minorities concerned, thus enriching the fabric of society as a whole. Accordingly, the Committee observes that these rights must be protected as such and should not be confused with other personal rights conferred on one and all under the Covenant.⁹

⁵ International Labour Organisation, ILO

⁶ Organisation for Security and Cooperation in Europe, OSCE

⁷ Se vidare i t.ex. Gaetano Pentassuglia: "Minorities in International Law – An Introductory Study", Council of Europe (2002)

⁸ International Covenant on Civil and Political Rights, 16 dec 1966, SÖ 1971:42

⁹ 1994 General Comment No. 23 on article 27 of the ICCPR, paragraph 9

Förenta nationernas generalförsamling har 1992 i en deklARATION rörande minoritetsrättigheter uttalat att dess medlemsländer skall vidta de åtgärder som behövs för att minoriteter ska kunna utnyttja sina mänskliga rättigheter utan att utsättas för diskriminering. Medlemsstaterna skall vidare skapa förutsättningar för minoriteterna att utveckla sin kultur och sitt språk. Staterna bör även vidta lämpliga åtgärder för att personer som tillhör minoriteter skall ha möjlighet att lära sig sitt modersmål eller att få undervisning i modersmålet:¹⁰

FN:s deklARATION om minoritetsrättigheter, artikel 4

1. States shall take measures where required to ensure that persons belonging to minorities may exercise fully and effectively all their human rights and fundamental freedoms without any discrimination and in full equality before the law.
2. States shall take measures to create favourable conditions to enable persons belonging to minorities to express their characteristics and to develop their culture, language, religion, traditions and customs, except where specific practices are in violation of national law and contrary to international standards.
3. States should take appropriate measures so that, wherever possible, persons belonging to minorities may have adequate opportunities to learn their mother tongue or to have instruction in their mother tongue. - - -

Detta grundläggande skydd av minoriteter har i Sverige kommit till uttryck i regeringsformens bestämmelser:

Regeringsformen 1 kap 2 § st 4 och 5

Det allmänna skall motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person.

Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.¹¹

Särskilda bestämmelser rörande minoriteter och språk finns även i Förenta nationernas barnkonvention:

Barnkonventionen, artikel 30

I de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter eller personer som tillhör en ursprungsbefolkning skall ett barn som

¹⁰ Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN General Assembly resolution 47/135, 18 dec 1992, Article 4

¹¹ Regeringsformen 1 kap 2 § st 4 och 5

tillhör en sådan minoritet eller urbefolkning inte förvägras rätten att tillsammans med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk.¹²

I barnkonventionens bestämmelse rörande utbildning anges även att utbildningen skall syfta till att:

Barnkonventionen, artikel 29.1.c

utveckla respekt för barnets föräldrar, för barnets egen kulturella identitet, eget språk och egna värden...

Barn har således ett förstärkt skydd till det egna modersmålet, enligt barnkonventionens bestämmelser, som måste beaktas även i minoritetssammanhang.

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europeiska konventionen för mänskliga rättigheter) innehåller inga direkta stadganden som har till avsikt att skydda eller värna individers språk. Däremot finns en bestämmelse att fri- och rättigheter skall tryggas utan diskriminering på grund av språk eller tillhörighet till nationell minoritet:

Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, artikel 14

Åtnjutande av de fri- och rättigheter som anges i denna konvention skall säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.¹³

Notera att Europakonventionen för mänskliga rättigheter gäller som svensk lag.¹⁴

Genom Europarådets konventioner rörande minoriteter har minoriteters rättigheter och möjligheter att bevara sin kultur och sitt språk förstärkts och förtydligats i de undertecknande staterna. Konventionernas syfte är att främja aktivt stöd för att kulturerna och språken skall kunna fortleva.

I inledningen till minoritetsspråkskonventionen anges att rätten att använda landsdels- eller minoritetsspråk i det privata och of-

¹² Convention on the Rights of the Child, 20 Nov. 1989, SÖ 1990:20

¹³ European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Council of Europe, 4 november 1950, SÖ 1952:35

¹⁴ lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

fentliga livet är en **omistlig rättighet** (an **inalienable right**) som stämmer överens med principerna i Förenta nationernas internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och med andan i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

I ramkonventionens anges att skyddet av nationella minoriteter och av de rättigheter och friheter som tillkommer personer som tillhör dessa minoriteter utgör en integrerad del av det internationella skyddet av mänskliga rättigheter och faller som sådant inom ramen för internationellt samarbete (artikel 1). Undertecknande stater åtar sig att erkänna att den som tillhör en nationell minoritet har rätt att fritt och utan ingripande använda sitt minoritetsspråk privat och offentligt, och såväl muntligt som skriftligt (artikel 10.1).

I internationella konventioner till skydd för de mänskliga rättigheterna garanteras enskilda individer specifika individuella rättigheter. Dessa rättigheter tillkommer alla individer, oavsett etnisk, religiös eller språklig tillhörighet. I kommentaren till minoritetsspråkkonventionen anges att konventionens syfte är att skydda och stödja landsdels- eller minoritetsspråk, däremot inte språkliga minoriteter:

The charter sets out to protect and promote regional and minority languages, not linguistic minorities. For this reason emphasis is placed on the cultural dimension and the use of a regional or minority language in all the aspects of the life of its speakers. The charter does not establish any individual or collective rights for the speakers of regional or minority languages. Nevertheless, the obligation of the parties with regard to the status of these languages and the domestic legislation which will have to be introduced in compliance with the charter will have an obvious effect on the situation of the communities concerned and their individuals.¹⁵

Konventionen var således, enligt kommentaren, inte avsedd att skapa individuella eller kollektiva rättigheter för talarna av de skyddade språken. Däremot skulle nationell lagstiftning som tillkommit för att implementera åtagandena i konventionen kunna ha betydelse för de individuella medborgarna. Detta är ett något märkligt resonemang med tanke på att inledningen till minoritetsspråkkonventionen anger att rätten att tala sitt eget språk är en omistlig rättighet. De omistliga rättigheterna man brukar hänvisa till i sam-

¹⁵ European Charter for Regional or Minority Languages, Explanatory Report, paragraph 11

manhanget är i allmänhet grundläggande rättigheter som enskilda individer kan åberopa och som stater är skyldiga att garantera individen.

Det föreligger således en skillnad mellan individuella mänskliga rättigheter och minoritetsrättigheter. Till skillnad från de individuella rättigheterna har minoritetsrättigheterna en kollektiv karaktär där individen har en underordnad roll i kollektivet. Minoritetsskyddet tillkommer ofta gruppen som helhet.

Ett minoritetsskydd som inte kan åberopas av individen gentemot samhället i det enskilda fallet skulle dock vara meningslös och i direkt strid mot grundtanken i minoritetsskyddet. I det konkreta fallet när åberopandet av minoritetsskydd eller minoritetsstöd skulle kunna bli aktuellt, rör det sig ofta om individer som är föremål för någon form av åtgärd eller krav på samhället. Eventuella beslut från samhällets sida fattas då rörande individen, inte rörande en generell grupp som individen tillhör. Individens särskilda ställning som en del av en minoritet måste då kunna beaktas i det enskilda beslutet, annars kommer utlovat minoritetsskydd att sakna reell betydelse.

Syftet med Europarådets minoritetskonventioner är att ge ett kollektivt skydd och stöd till vissa grupper och deras språk och kultur. De i ramkonventionen angivna rättigheterna och friheterna får uttryckligen utövas enskilt och i gemenskap med andra (artikel 3.2). Det innebär att rättigheterna måste kunna åberopas av enskilda individer som tillhör nationella minoriteter, oaktat det kollektiva skyddet. Konventionernas syfte förverkligas i realiteten främst genom olika typer av beslut på det nationella planet som rör enskilda individers möjligheter att använda språket eller utöva sin kultur samt genom beslut rörande olika stödåtgärder. En sådan situation skulle t.ex. kunna vara möjligheten att få undervisning i modersmålet inom skolväsendet, nyttjandet av olika typer av samhällstjänster eller möjligheten att använda sitt modersmål vid myndighetskontakter eller i olika offentliga situationer. I den lagstiftning som tillkom som en följd av Sveriges ratifikation av minoritetskonventionerna, valde man även att lagstifta om vissa rättigheter för individer som tillhör de nationella minoriteter som har en historisk geografisk anknytning. Därmed har enskilda individer getts en uttrycklig rätt att använda det egna språket i vissa angivna situationer.

Rätten att få använda det egna modersmålet är inte beroende av om den enskilde individen behärskar majoritetsspråket. De lagstad-

gade rättigheter som tillkommer de nationella minoriteterna i Sverige får således utnyttjas oavsett om individen talar majoritetsspråket, d v s. svenska. Individens rätt grundar sig således inte på förhållandet det skulle finnas ett behov att tala det egna språket, på grund av bristande kunskaper i svenska. Syftet med konventionerna är ju att stärka de nationella minoritetsspråkens status. Ett sätt att åstadkomma just detta och skapa flera språkdomäner, är att språken skall kunna användas i olika offentliga sammanhang, såsom i kontakter med myndigheter och domstolar.

Trots att den nuvarande svenska minoritetspolitiken gällt i fem år råder det allt jämt stor okunskap när det gäller syftet med minoritetspolitiken och minoritetslagstiftningen, dels hos samhällets representanter som skall implementera konventionsåtagandena, dels hos de nationella minoriteterna. Det förekommer även en sammanblandning mellan integrationspolitikens och minoritetspolitikens syften. Tanken är inte att stöd för minoritetsspråken skall ges under en övergångsperiod tills minoriteterna lärt sig behärska svenska tillräckligt bra. Tanken är i stället att de nationella minoritetsspråken är en del av det svenska samhället och de därför har ett kulturellt och historiskt värde för Sverige. Minoritetsspråken skall därmed ges det stöd och det utrymme som behövs för att språken skall kunna fortleva i det svenska samhället i framtiden som en naturlig del därav. Genom att höja statusen och närvaron av minoritetsspråken i samhället främjas de nationella minoritetsspråkens fortlevnad i Sverige.

3.3 Europarådets konventioner rörande minoriteter

3.3.1 Allmänt om Europarådets konventioner

Utgångspunkten för den nuvarande svenska minoritetspolitiken är således Sveriges folkrättsliga åtaganden enligt Europarådets två konventioner rörande minoriteter. Varje medlemsstat väljer själv om man vill ratificera minoritetskonventionerna. Konventionstexterna och en sammanställning av de av Sverige ratificerade punkterna i minoritetsspråkskonventionen återfinns som bilagor till detta betänkande.

Rörande definition av begreppet ”nationell minoritet” i konventionerna hänvisas även till avsnittet 2 ovan.

I det följande ges en kortfattad beskrivning av bestämmelserna i Europarådets minoritetskonventioner. Konventionerna behandlas var för sig.

3.3.2 Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter

Europarådets ramkonvention godkändes av Europarådets ministerkommitté den 10 november 1994. Konventionen öppnades för undertecknande den 1 februari 1995 och trädde i kraft den 1 februari 1998. För närvarande har 42 stater undertecknat konventionen. Sverige ratificerade konventionen den 9 februari 2000 och konventionsåtagandena trädde i kraft den 1 juni 2000. Sverige har valt att ratificera konventionen för samtliga fem nationella minoriteter.

Konventionens syfte är enligt inledningen att skydda nationella minoriteters fortlevnad. Undertecknande stater avser att:

ett pluralistiskt och i sann mening demokratiskt samhälle inte endast bör respektera den etniska, kulturella, språkliga och religiösa identiteten för varje person som tillhör en nationell minoritet utan även skapa lämpliga förutsättningar för att göra det möjligt att uttrycka, bevara och utveckla denna identitet.

Ramkonventionens bestämmelser kan indelas i en inledning (preambeln) och fem sektioner enligt följande:

Del I (artikel 1–3): grundläggande principer

Del II (artikel 4–19): en uppräknning av åtaganden på olika sakområden

Del III (artikel 20–23): tolknings- och tillämpningsbestämmelser

Del IV (artikel 24–26): övervakningsmekanismen

Del V (artikel 27–32): undertecknande och ratificering

Artikel 4 i ramkonventionen stadgar att all diskriminering på grundval av tillhörighet till en nationell minoritet är förbjuden. Undertecknande stater åtar sig att ”vidta lämpliga åtgärder för att inom alla områden av det ekonomiska, sociala, politiska och kulturella livet främja fullständig och effektiv jämlikhet mellan personer som tillhör en nationell minoritet och personer som tillhör majoritetsbefolkningen.”

Staterna åtar sig vidare att främja de nationella minoriteternas möjligheter att ”bibehålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk,

traditioner och kulturarv” (artikel 5). Konventionens åtaganden är således vidare i sin omfattning än minoritetsspråkkonventionens bestämmelser, vars syfte är att skydda och utveckla minoritetsspråken. Vidare anges i artikel 5.2 att åtgärder, som syftar till att tvångsassimilera personer som tillhör nationella minoriteter, är uttryckligen förbjudna.

Konventionen innehåller en rad bestämmelser som garanterar minoriteter en rad grundläggande mänskliga rättigheter och friheter: bl.a. skydd från diskriminering, fientlighet och våld (artikel 6.2), mötes-, förenings-, yttrande-, tanke-, samvets- och religionsfrihet (artikel 7 och 8), åsikts- och yttrandefrihet på det egna språket (artikel 9).

Beträffande språk stadgas att enskilda skall ha rätt att fritt få använda sig av minoritetsspråket i privata och offentliga sammanhang (artikel 10.1). Vidare anges att:

Ramkonventionen, artikel 10.2

I områden som av hävd eller i betydande antal bebos av personer som tillhör nationella minoriteter skall parterna, om dessa personer begär detta och om en sådan begäran motsvarar ett verkligt behov, sträva efter att så långt som möjligt säkerställa att de förutsättningar finns som skulle göra det möjligt att använda minoritetsspråket i umgänget mellan dessa personer och förvaltningsmyndigheterna.

I detta stadgande finns således uttryckligt konventionsstöd för att tillskapa s.k. förvaltningsområden för användandet av minoritetsspråk i offentliga sammanhang. Frågan om förvaltningsområden diskuteras närmare i avsnitt 4.

Konventionen innehåller bestämmelser rörande utbildning (artikel 12 och 13). Staterna skall vidta åtgärder på utbildnings- och forskningsområdet för att främja kunskapen om nationella minoriteter bland majoritetsbefolkningen, bereda möjligheter till lärarutbildning och tillgång till läroböcker, främja minoriteters tillträde till utbildning samt tillerkänna minoriteter rätt att inrätta och driva egna enskilda utbildningsinstitutioner.

Den som tillhör en nationell minoritet har rätt att lära sig sitt minoritetsspråk (artikel 14.1). Vidare anges att:

Ramkonventionen, artikel 14.2

I områden som av hävd eller i betydande antal bebos av personer som tillhör nationella minoriteter skall parterna, om det finns tillräcklig efterfrågan, sträva efter att så långt som möjligt och inom ramen för sina respektive utbildningssystem säkerställa att den som tillhör dessa

minoriteter har tillfredställande möjligheter till undervisning i minoritetsspråket eller till undervisning på detta språk.

I artikel 15 anges att nödvändiga förutsättningar skall skapas för att nationella minoriteter effektivt skall kunna delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, särskilt sådana som berör dem.

Konventionen innehåller även bestämmelser om övervakning av genomförandet av åtagandena. Övervakningssystemet berörs närmare i avsnitt 5.

3.3.3 Europeiska stadgan om landsdels- och minoritetsspråk

Konventionen, som även kallas minoritetsspråkskonventionen, öppnades för undertecknande den 5 november 1992 och trädde i kraft den 1 mars 1998. Sverige ratificerade konventionen den 9 februari 2000. För närvarande har 17 stater undertecknat konventionen.

Huvudsyftet med minoritetsspråkskonventionen är kulturell. Av inledningen till stadgan framgår bl.a. att undertecknande stater anser att värnandet om historiska landsdels- och minoritetsspråk bidrar till att upprätthålla och utveckla Europas kulturella rikedom och traditioner. Vidare anges att rätten att använda landsdels- eller minoritetsspråk i det privata och offentliga livet är en omistlig rättighet.

Minoritetsspråkkommittén tolkade syftet enligt följande:

Genom att skydda och främja historiska landsdels- eller minoritetsspråk som av hävd talas i Europa vill man bidra till att bevara och utveckla Europas mångkulturella arv och flerspråkighet inom nationsgränserna.¹⁶

I inledningen till konventionen anges också att avsikten med konventionen inte är att stödja minoritetsspråken på bekostnad av de officiella språken inom staterna.

Minoritetsspråkskonventionens bestämmelser kan indelas i en inledning (preambeln) och fem sektioner enligt följande:

Del I (artikel 1–6): definitioner, val av åtagandenivå

Del II (artikel 7): övergripande mål och principer

¹⁶ SOU 1997:192

Del III (artikel 8–14): en uppräknning av åtaganden på olika sakområden

Del IV (artikel 15–17): övervakningsmekanismen

Del V (artikel 18–23): undertecknande och ratificering

Enligt minoritetsspråkskonventionen krävs det att ett **landsdels- eller minoritetsspråk** skall ha använts av hävd i ett visst territorium inom en stat (s.k. **historisk geografisk anknytning**) av medborgare i staten, och att språket skall skilja sig från det officiella språket. Vidare skall språket talas av ett tillräckligt stort antal personer så att det motiverar olika åtgärder för skydd och främjande (artikel 1). Invandrarspråk och dialekter av landets majoritetsspråk anses falla utanför definitionen. Om ett språk inte skulle uppfylla kravet på historisk geografisk anknytning är det att betrakta som ett **territoriellt obundet språk**.

För territoriellt obundna språk är skyddet allmännare och mindre omfattande. Undertecknande stater förbinder sig dock att beakta gruppens behov och önskemål och respektera gruppens traditioner och egenart (artikel 7.5).

Varje stat kan välja vilka nationella minoritetsspråk som skall skyddas under konventionen och nivån på detta skydd. I artikel 2 anges att varje stat förbinder sig att tillämpa bestämmelserna i del II på alla landsdels- eller minoritetsspråk som motsvarar definitionen i artikel 1. För vart och ett av språken förbinder sig parterna att tillämpa minst 35 punkter eller stycken bland bestämmelserna i del III i stadgan, däribland minst tre från vardera artikel 8 och 12 och en vardera från artikel 9, 10, 11 och 13.

Sverige har valt att betrakta samiska, finska och meänkieli som språk med historisk geografisk bas (landsdels- eller minoritetsspråk) och dessa språk omfattas av bestämmelserna i del II och III. Romani chib och jiddisch betraktas som territoriellt obundna språk och ges därför skydd under bestämmelserna i del II. I propositionen angavs:

Regeringens förslag och bedömningar i denna proposition innebär att Sverige helt kommer att kunna uppfylla ... minoritetsspråkskonventionens del II för minoritetsspråken. I del III kommer Sverige att kunna uppfylla 46 punkter eller stycken för samiska, 46 punkter eller stycken för finska och 43 punkter eller stycken för meänkieli. Regeringen har också gått längre än vad konventionen kräver genom åtgär-

der som innebär att vissa punkter och stycken i del III tillämpas även på de territoriellt obundna språken romani chib och jiddisch.¹⁷

I propositionen preciseras inte närmare vilka punkter eller stycken i del II som tillämpas på romani chib och jiddisch.

Det kan även noteras att Justitiedepartementet i faktablad rörande den nationella minoritetspolitiken anger att minoritetspolitiken skall få genomslag i hela landet:

För att målet med minoritetspolitiken skall kunna förverkligas krävs att samtliga nationella minoriteters behov och intressen beaktas i alla delar av landet och på alla nivåer i samhället. Det gäller såväl statliga myndigheter som kommuner och landsting.¹⁸

Detta innebär att principerna i artikel 7 skall beaktas i hela landet och inte endast i de nuvarande förvaltningsområdena. Bestämmelsen måste även läsas ihop med artikel 5 i ramkonventionen, som ju gäller i hela landet, där det anges:

Parterna åtar sig att främja de förutsättningar som är nödvändiga för att personer som tillhör nationella minoriteter skall kunna bibehålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv.

Minoritetsspråken i Sverige måste sålunda ges skydd och stöd *i hela landet*. Denna slutsats stöds även av regeringens uttalande till Europarådet i den andra rapporten rörande tillämpningen av minoritetsspråkkonventionen, juni 2004:

For the goals of the minority policy to be accomplished it is required that all needs and interests of the national minorities are considered in all parts of the country and at all levels in society. That applies to Governmental authorities as well as local and regional authorities. Measures have been taken to increase the knowledge of the minority policy and to discuss how the policy can be implemented in different levels of society, especially at the local level.¹⁹

¹⁷ prop. 1998/99:143 s 36

¹⁸ Justitiedepartementets faktablad "Nationella minoriteter och minoritetsspråk – En sammanfattning av regeringens minoritetspolitik", november 2004

¹⁹ Swedish Report on the Council of European Charter for Regional or Minority Languages, Second Periodical Report presented in accordance with Article 15 of the Charter, juni 2004

3.4 Förverkligande av mänskliga rättigheter

Existensen av mänskliga rättigheter uppfattas av de flesta som en självklarhet och vi ifrågasätter knappast innehållet i sådana rättigheter. Lika självklart kan det tyckas att dessa typer av rättigheter faktiskt omsätts i praktiken och att människor kan nyttja de rättigheter som tillkommer dem. Det förhållandet att vi i Sverige har lagstiftning som förbjuder visst handlande eller att vissa särskilt viktiga intressen skall beaktas i olika sammanhang är dock inte en garanti för att dessa normer omsätts i praktiken.

För att få till stånd en större medvetenhet i dessa frågor har regeringen år 2002 tagit fram en *Nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna*. Handlingsplanens syfte är följande:

Målet för regeringens långsiktiga strävanden är att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna, ökad kunskap och medvetenhet om de mänskliga rättigheterna samt bättre samordning av arbetet med att främja mänskliga rättigheter.²⁰

I skälen för regeringens bedömning anges:

Sverige är bundet av olika konventioner som tillförsäkrar enskilda olika rättigheter gentemot statsmakten. Dessa rättigheter berör olika samhällsområden och anger vilka normer som statsmakten måste hålla sig inom. Den bakomliggande tanken med att upprätta en nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna är således att det är statens ansvar att de mänskliga rättigheterna respekteras och tillgodoses. I första hand ligger ansvaret hos varje stats regering, men även den statliga och kommunala förvaltningen har ett ansvar.²¹

Den statliga och kommunala förvaltningen har således ett ansvar för att de mänskliga rättigheterna respekteras och tillgodoses.

En central del i förvaltningspolitiken, och i det utvecklingsarbete som pågår i statsförvaltningen, är att sätta medborgarna i fokus och så långt möjligt anpassa den statliga verksamheten till medborgarnas behov. Statliga myndigheter skall uppfylla höga krav på tillgänglighet och tillmötesgående och medborgarna skall ges tillfälle till dialog och möjligheter att lämna synpunkter på den verksamhet de berörs av. Alla medborgare med särskilda behov skall ha likvärdig tillgång till de tjänster som erbjuds och till offentlig information. Inte minst för att bättre tillgodose grupper med särskilda behov är det angeläget att utveckla den direkta dialogen med medborgarna.

²⁰ Regeringens skrivelse 2001/02:83: "En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna", 24 januari 2002, s 5

²¹ Regeringens skrivelse 2001/02:83 s 5

Regeringen avser att vidta ytterligare åtgärder för att öka kompetensen om mänskliga rättigheter hos de statliga myndigheterna samt att göra myndigheternas roll och ansvar tydligare. Om internationell kritik uttalas mot Sverige i någon form måste detta noggrant följas upp på myndighetsnivå. För att tydliggöra myndigheternas ansvar vad avser mänskliga rättigheter överväger regeringen att för myndigheter med särskilt ansvar för mänskliga rättigheter ytterligare uppmärksamma dem på deras ansvar.²²

Regeringen uppmärksammar särskilt kommunernas och landstingens roll i förverkligandet av de mänskliga rättigheterna:

Många av de fri- och rättigheter som Sverige förpliktat sig att garantera förverkligas genom arbete som sker på kommunal nivå. För flera olika verksamheter av betydelse för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är kommunen och landstinget huvudman. En del av utbildningsväsendet är kommunalt och flera olika sociala rättigheter tillkommer den enskilde på grundval av beslut av kommunen eller landstinget. Många beslut fattas av tjänstemän på delegation.

Kommunernas och landstingens roll för att förverkliga de mänskliga rättigheterna är viktig. Deras praktiska handhavande av en rad frågor är av betydelse och kan i vissa fall vara avgörande för om Sverige som stat kan leva upp till sina förpliktelser på flera områden. Kommunerna och landstingen har därför en viktig roll och ett stort ansvar för att Sverige skall kunna leva upp till de krav som följer av internationella konventioner.²³

Regeringen påpekar särskilt betydelsen av kommunala handlingsplaner:

Genom kommunala handlingsplaner kan det konkreta arbetet som äger rum på kommunal nivå kopplas samman med mänskliga rättigheter. Andra metoder för att koppla samman den kommunala verksamheten med skyddet för de mänskliga rättigheterna är att anordna konferenser med teman som rör mänskliga rättigheter. Sådana temadagar kan innebära att mänskliga rättigheter ges en ökad profil i det konkreta arbetet.²⁴

Bland prioriterade områden i arbetet med mänskliga rättigheter anger regeringen bl.a. de nationella minoriteterna. För att öka kunskaperna om mänskliga rättigheter och de nationella minoriteterna har Justitiedepartementet anordnat tre regionala konferenser²⁵ rik-

²² Regeringens skrivelse 2001/02:83 s 34

²³ Regeringens skrivelse 2001/02:83 s 35

²⁴ Regeringens skrivelse 2001/02:83 s 36

²⁵ "Alla har rätt" konferenser, Göteborg 10 december 2003, Rinkeby 21 april 2004, Luleå 3 november 2004

tade till kommuner, landsting samt vissa statliga myndigheter. Regeringen har även aviserat att konferenserna skall följas upp genom ytterligare insatser riktade till kommunerna.

I den utvärdering som gjorts av Thomas Hammarberg rörande den nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter konstateras att det är viktigt att det blir en fortsättning på konferenserna:

En risk med sådana konferenser är att förstås att det är de redan intresserade som kommer. Det behöver inte vara en nackdel om deltagarna ges instrument att föra budskapen vidare i sina miljöer. Klart är att det finns behov av markering från ledande kommunalpolitiker och tjänstemän att detta är ett viktigt område.²⁶

De sakfrågor som var prioriterade i den förra handlingsplanen bör också tas upp i nästa plan. I nästa handlingsplan bör konkreta åtgärder tas upp.²⁷

Thomas Hammarberg lämnar en del rekommendationer inför arbetet med framtagandet av en ny handlingsplan för mänskliga rättigheter. Han konstaterar att det faktum att det finns en handlingsplan uppfattas som en signal om att detta är ett prioriterat område:

För att arbetet med en kommande handlingsplan ska bli meningsfullt och ge resultat måste rättigheterna ges utrymme i den politiska processen och medel ställas till förfogande för målens uppfyllande. Detta är en trovärdighetsfråga. När det gäller mänskliga rättigheter finns föga utrymme för ett gap mellan ord och handling.²⁸

Han anför vidare:

Primärkommunernas och landstingens roll för att skydda och främja rättigheterna är viktig – men inte tydligt definierad. Kommunerna är skyldiga att respektera de internationella normer som Sverige ställt sig bakom. Samtidigt slår vi i Sverige vakt om det kommunala självstyret, vilket gör att mer konkreta åtgärder för att främja rättigheterna inte kan dikteras av centralmakten. Detta dilemma kräver nya grepp som uppmuntrar beslutsfattare också på kommunal nivå att bidra till den nationella politiken för rättigheterna. Vi noterade att många kommuner på eget initiativ ligger långt framme och har antagit lokala planer för att skydda vissa rättigheter, medan andra kommuner släpar efter. Det är därför viktigt att företrädare för kommunerna konsulteras under utarbetandet av nästa handlingsplan och att Regeringskansliet ut-

²⁶ Thomas Hammarberg och Anna Nilsson: ”Bra början, men bara en början – En utvärderande kommentar om den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna”, januari 2005, s 31

²⁷ Hammarberg (2005) s 33

²⁸ Hammarberg (2005) s 49

arbetar förslag om hur enskilda kommuner ska kunna få stöd för utbildning av personal om hur mänskliga rättigheter konkret ska kunna främjas. Det tycks vara en utmaning inför det fortsatta arbetet att planera och säkerställa effektiva åtgärder för rättigheter på alla nivåer i vårt samhälle.²⁹

Arbetet med att förverkliga mänskliga rättigheter måste således fortsätta. I det ingår arbetet med att öka kunskaperna om mänskliga rättigheter och även Sveriges åtaganden rörande nationella minoriteter. I avsnitt 4 kommer behandlas implementeringen av minoritetskonventionerna och i det sammanhanget kommer kommunernas centrala roll i sammanhanget att bli mycket tydlig.

3.5 Överväganden

Min bedömning:

Värnandet av de nationella minoriteterna, deras språk och kulturer är en del av Sveriges arbete med mänskliga rättigheter. Mänskliga rättigheter måste också omsättas i praktiken. Det är inte acceptabelt att rättigheter inte kan nyttjas på grund av bristande implementering.

Ratificeringen av Europarådets konventioner rörande minoriteter innebär att Sverige åtagit sig att främja de nationella minoritetsspråken genom aktiva åtgärder i syfte att skydda språken. De nationella minoriteterna i Sverige har därmed getts en rätt till det egna språket och den egna kulturen.

Enskilda individer som tillhör nationella minoriteter har rätt att använda det egna språket i vissa angivna situationer. Statusen på de nationella minoritetsspråken skall höjas genom att minoritetsspråken kan användas i vissa offentliga sammanhang. Rätten att få använda minoritetsspråket är inte beroende av om den enskilde individen behärskar svenska.

Kommunala och statliga myndigheter har ett ansvar för att Sveriges åtaganden rörande nationella minoriteter beaktas vid beslutsfattande och att intentionerna förverkligas.

Den svenska staten har åtagit sig att främja minoritetsspråkens och kulturernas fortlevnad genom aktiva åtgärder. Enligt min mening räcker det således inte att Sverige lovat Europarådet att beakta mi-

²⁹ Hammarberg (2005) s 52

noriteternas behov. Åtagandena rörande nationella minoriteter måste förverkligas i det svenska samhället på alla beslutsnivåer. Budskapet om Sveriges internationella åtaganden måste föras vidare till alla politiska nivåer och ett förhållningssätt som beaktar de nationella minoriteternas behov måste, enligt min mening, på ett tydligt sätt komma att genomsyra den fortsatta svenska minoritetspolitiken. De nationella minoriteternas särställning och särskilda behov måste således komma till uttryck på en rad politikområden som berör språkens och kulturernas fortlevnad.

Genomförandet av minoritetspolitiken och implementeringen av konventions åtagandena är den centrala frågan i arbetet med de nationella minoriteterna. Det råder en diskrepans mellan lagstiftningens garantier rörande minoritetsspråk och de nationella minoriteternas reella möjligheter att fullt använda sig av dessa rättigheter. Ytterst handlar detta om hur man omsätter mänskliga rättigheter i praktiken och att det kan finnas ett ”glapp” mellan lagstadgade rättigheter och möjligheten att nyttja dess rättigheter.

4 Implementering av Sveriges åtaganden rörande nationella minoriteter

4.1 Bakgrund

Sverige har genom att ratificera Europarådets konventioner om minoritetsskydd åtagit sig specifika skyldigheter gentemot de nationella minoriteterna. Sverige är som stat skyldig att genomföra de angivna åtagandena och aktivt verka för att intentionerna i konventionerna förverkligas. Den svenska staten är därmed ansvarig för att individer som tillhör de angivna minoriteterna kan nyttja de i konventionerna angivna rättigheterna även på det lokala planet.

För att inkorporera konventionsåtagandena i svensk rätt infördes två nya lagar rörande rätten att använda vissa av minoritetsspråken, nämligen samiska, finska och meänkieli.¹ Notera att inga lagstiftningsåtgärder vidtogs rörande romani chib och jiddisch.

De delar av konventionsåtagandena som rör utbildningsfrågor, med undantag av förskola, ansågs redan reglerade i de befintliga svenska skolförfattningarna och ny särreglering behövdes därför inte på det området. När man i dag talar om minoritetspolitiken glöms det ofta bort i sammanhanget att skolfrågor således regleras i andra författningar. Denna reglering i skolförfattningar är dock av central betydelse för åtagandena gentemot de nationella minoriteterna och de minoritetspolitiska målen och måste således beaktas i sammanhanget. Det går inte att diskutera Sveriges uppfyllelse av konventionsåtagandena utan att behandla skolfrågor.

De delar i konventionsåtagandena som rör förbud mot diskriminering av minoriteter ansågs också redan reglerade i annan ordning och ytterligare lagstiftningsåtgärder ansågs inte behövas.

I det följande ges en beskrivning av lagstiftningen om rätten att använda samiska, finska och meänkieli och systemet med förvaltningsområden. Därefter behandlar vi de utvärderingar som gjorts

¹ lagen (1999:1175) om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar, lagen (1999:1176) om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar

rörande nuvarande förvaltningsområden på uppdrag av Länsstyrelsen i Norrbotten och riksdagens konstitutionsutskott. Utredningens kommentarer rörande de gjorda utvärderingarna framgår efter respektive avsnitt. Vidare redovisas en del synpunkter som framkommit under utredningens besök i Norrbotten. Slutligen redovisas synpunkter från Svenska språknämnden rörande tillämpningen av nuvarande minoritetspolitik.

4.2 Nuvarande lagstiftning

Den 1 april 2000 trädde två nya språklagar i kraft i Sverige: lagen (1999:1175) om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar samt lagen (1999:1176) om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. Innehållet i lagarna är likalydande med undantag för det geografiska områdena och de angivna minoritetsspråken. Minoritetsspråkslagarna ger den enskilde rätt att använda minoritetsspråk med historisk geografisk anknytning i vissa specifika sammanhang.

Genom dessa lagar inrättades två s.k. förvaltningsområden, ett för samiska och ett för finska respektive meänkieli. Det samiska förvaltningsområdet omfattar Arjeplogs, Gällivare, Jokkmokks och Kiruna kommuner. Förvaltningsområdet för finska och meänkieli omfattar Gällivare, Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertorneå kommuner. Lagarna är tillämpliga hos kommunala, statliga regionala och lokala förvaltningsmyndigheter samt domstolar inom förvaltningsområdet (1 §).

Regeringen ansåg det viktigt att stödet för samiska, finska och meänkieli stärks i offentliga sammanhang. Genom att vidta åtgärder där minoritetsspråken används i offentliga sammanhang ges språken ett sådant stöd att de stärks. Åtgärderna innebär också ett erkännande av dessa språk och höjd status för språken. Som diskuteras ovan i avsnitt 2.3.2 utgör språklagstiftningen en mycket viktig språkbevarande faktor på samhällsnivå som direkt påverkar minoritetsspråkens fortlevnad. En höjning av minoritetsspråkens status kan på ett positivt sätt påverka enskilda individers benägenhet att lära sig dem. Åtgärderna leder också till att de som använder språken har större praktisk nytta av dem, vilket i sig kan medverka till att fler lär sig språken. Språken har också större förutsättningar att utvecklas terminologiskt och på annat sätt om de kan användas i

offentliga sammanhang jämfört med om de enbart används i privata sammanhang.²

I minoritetsspråkslagarna anges bl.a. följande. Enskilda ges rätt att använda minoritetsspråket vid muntliga och skriftliga kontakter med förvaltningsmyndigheter i ärenden som avser myndighetsutövning i förhållande till honom eller henne, om ärendet har anknytning till förvaltningsområdet (2 §). Om den enskilde använder minoritetsspråket i ett sådant ärende, är myndigheten skyldig att ge muntligt svar på minoritetsspråket. Den enskilde har även rätt att inge handlingar på minoritetsspråket till myndigheten. Om innehållet är av betydelse för ärendet bör handlingen översättas.³ Bestämmelsen i 2 § innefattar dock ingen skyldighet att avfatta skriftliga beslut på minoritetsspråket.

Myndigheten skall även i övrigt sträva efter att bemöta den enskilde på minoritetsspråket. Exempel på sådan verksamhet är enligt propositionen rådgivning och information till allmänheten, erbjudande av vård och undervisning. Blanketter och informationsblad avsedda för allmänheten skall också kunna översättas när behov av detta bedöms föreligga. I denna verksamhet har inte myndigheten någon absolut skyldighet att svara på minoritetsspråket men skall ändå eftersträva att bemöta på respektive minoritetsspråk.⁴

Förvaltningsmyndigheten har möjlighet att begränsa servicen på minoritetsspråket till vissa tider och vissa platser (3 §), t.ex. tider då det finns tolk tillgänglig. När sådana tider bestäms är det dock viktigt att beakta att viss översättning måste ske skyndsamt. Detta kan exempelvis gälla myndighetsbeslut riktade till enskilda där den enskilde är beroende av översättning för att förstå innebörden av beslutet.⁵

En enskild som är part eller ställföreträdare för part i ett mål eller ett ärende hos domstol har rätt att använda minoritetsspråket under målets eller ärendets handläggning, om målet har anknytning till förvaltningsområdet (4 §). Den enskilde har även rätt att ge in handlingar och skriftlig bevisning på minoritetsspråket, rätt att få handlingar som hör till målet eller ärendet muntligen översatta till minoritetsspråket och rätt att vid muntlig förhandling tala minoritetsspråket inför domstolen. Domstolen skall sträva efter att bemöta part eller ställföreträdare på minoritetsspråket (5 §). Begäran

² prop. 1998/99:143 s 40

³ se 8 § förvaltningslagen (1986:223)

⁴ prop. 1998/99:143 s 85

⁵ prop. 1998/99:143 s 85

att få använda minoritetsspråket skall göras när målet eller ärendet inleds eller första gången parten skall yttra sig i målet eller ärendet. Om begäran framställs senare eller om begäran har ett uppenbart otillbörligt syfte får den avslås av domstolen (6 §).

Det bör även noteras att 33 kap. 9 § rättegångsbalken innehåller en bestämmelse om att domstolen får låta översätta handlingar som kommer in till eller skickas ut från domstolen. Bestämmelsen innebär att en inlaga på ett annat språk än svenska skall översättas till svenska om det kan antas ha betydelse för målet. I 5 kap. 6 § rättegångsbalken anges vidare att tolk kan anlitas om någon som skall höras inför rätten inte behärskar det svenska språket. Bedömningen av behovet av tolk görs av domstolen. En bestämmelse med motsvarande innehåll och som reglerar både skriftlig och muntlig översättning finns i 50 § förvaltningsprocesslagen (1971:29). För förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden gäller, enligt 8 § förvaltningslagen (1986:223), att de vid behov bör anlita tolk när det har att göra med någon som inte behärskar svenska. Detta gäller både skriftlig och muntlig handläggning. Dessa regler gäller i hela landet och oavsett om personen i fråga tillhör en nationell minoritet.

Minoritetsspråklagarna stadgar att kommuner inom förvaltningsområdena skall, om barns vårdnadshavare begär det, erbjuda möjlighet till plats i förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på minoritetsspråket (8 §). Omfattningen av förskoleverksamheten kan variera beroende på hur många barn den omfattar och tillgången på språkkunnig personal. Finns det tillräckligt många barn och tillämpligt mycket personal som behärskar språket kan verksamheten på minoritetsspråket bedrivas mer organiserat i särskilda grupper eller på särskilda tvåspråkiga daghemsavdelningar eller helt tvåspråkiga daghem.⁶

Kommunerna skall även erbjuda den som begär det möjlighet att få hela eller delar av den service och omvårdnad som erbjuds inom ramen för äldreomsorgen av personal som behärskar minoritetsspråket (9 §). Arten och omfattningen av den äldreomsorg som erbjuds på minoritetsspråket blir beroende av hur många som önskar omsorg av personal som talar minoritetsspråket och vilken typ av omsorg de önskar samt tillgången på språkkunnig personal. Det grundläggande kravet på kommunerna är, enligt propositionen, att de organiserar äldreomsorgen så att någon del av den service och

⁶ prop. 1998/99:143 s 87

omvårdnad som erbjuds ges av personal som behärskar minoritets-språket. Kommunerna bör därför organisera verksamheten så att den personal som finns inom äldreomsorgen och som talar minoritets-språk så långt möjligt arbetar med de äldre som har minoritets-språket som första språk.⁷

Notera att språklagarna endast berör den del av landstingets verksamhet som avser myndighetsutövning gentemot enskild. Lagarna är inte tillämpliga inom hälso- och sjukvårdens verksamhet på t.ex. vårdcentraler.

Om det finns särskilda skäl får regeringen, enligt 10 §, föreskriva att en viss myndighet som lyder under regeringen skall undantas från tillämpningen i 2 §. Motsvarande gäller efter regeringens be-myndigande för landstingsfullmäktige och för kommunfullmäktige i fråga om kommunala myndigheter. Särskilda skäl kan anses föreligga om t.ex. en viss myndighet har mycket liten kontakt med allmänheten och det därför inte är befogat för myndigheten att hålla tolkberedskap. Regeringen påpekar dock att möjligheten att undanta myndigheter från lagens tillämpningsområde, enligt denna bestämmelse, bör användas restriktivt så att lagens syfte inte urholkas.⁸

4.3 Fördelning av statliga medel för minoritetspolitik

Länsstyrelsen i Norrbottens län har i uppdrag att följa tillämpningen av lagarna (1999:1175 och 1999:1176) om rätt att använda samiska, finska och meänkieli i kontakt med myndigheter och domstolar. Länsstyrelsen har även i uppgift att fördela statsbidrag till kommuner och landstinget i enlighet med förordning (2000:86) om statsbidrag till åtgärder för att stödja användningen av samiska, finska och meänkieli.

För de åligganden som följer av lagstiftningen om rätt att använda samiska, finska respektive meänkieli avsattes 8 miljoner kronor i statliga anslag för budgetåret 2004. Dessa anslagsmedel har fördelats på följande sätt:

Statsbidrag till kommuner och landsting:	6 miljoner kronor
Regionala uppföljningsinsatser:	0,5 miljoner kronor
Inflytande för nationella minoriteter:	1,5 miljoner kronor

⁷ prop. 1998/99:143 s 87

⁸ prop. 1998/99:143 s 87

I budgetpropositionen för 2004/05:1 angav regeringen:

När det gäller bidraget till organisationer som företräder nationella minoriteter är det regeringens bedömning att det finns ett behov av ett mer sammanhållet bidragssystem för nationella minoriteter. Därför bör 2,5 miljoner kronor föras till detta anslag från anslaget 10:2 Integrationsåtgärder. Beloppet motsvarar i huvudsak de medel som utbetalats av Integrationsverket till organisationer som företräder nationella minoriteter inom ramen för integrationsstödet. Förslaget innebär att stödet till minoritetsorganisationerna hanteras samlat inom ramen för minoritetspolitiken. Regeringen föreslår att ett anslag på 10 500 000 kronor anvisas för 2005. För 2006 och 2007 bör anslaget beräknas till 10 500 000 kronor respektive år.

Utgiftsutveckling inom politikområdet minoritetspolitik

<i>Miljoner kronor</i>						
	Utfall 2003	Budget 2004 ¹	Prognos 2004	Förslag 2005	Beräknat 2006	Beräknat 2007
<i>Anslag inom utgiftsområde 8</i>						
47:1 Åtgärder för nationella minoriteter	7,7	8,0	8,1	10,5	10,5	10,5
Totalt för utgiftsområde 8	7,7	8,0	8,1	10,5	10,5	10,5
Totalt för politikområde Minoritetspolitik	7,7	8,0	8,1	10,5	10,5	10,5

¹ Inklusive av riksdagen redan beslutade anslag på tilläggsbudget i samband med 2004 års ekonomiska vårproposition, (bet. 2003/04:FiU21) och förslag på tilläggsbudget i samband med budgetpropositionen för 2005.

Ur prop. 2004/05:1 utgiftsområde 8 s 59, tabell 6.1

De 2,5 miljoner kronor som tillförs utgiftsområdet under 2004, är inga nya statliga medel. Vissa av minoritetsgrupperna har redan tidigare fått stöd från Integrationsverkets anslag. Det kan också noteras att det statliga anslaget inte har höjts sedan minoritetspolitiken infördes för fem år sedan.

Länsstyrelsen i Norrbotten har tilldelats 500 000 kronor per år för regionala uppföljningsinsatser. Dessa har framför allt bestått av genomförande av lagstiftningen på den egna myndigheten, administration och fördelning av statsbidrag till kommuner och landsting samt utvärdering av lagstiftningens genomförande.

Länsstyrelsen ska årligen redovisa hur statsbidraget till kommunerna och landstinget fördelats samt resultaten av dessa regionala insatser och kostnaderna för dem. Statsbidrag utgår för merkostna-

der som uppstår med anledning av språklagstiftningen. Statsbidraget fördelas i samråd med berörda kommuner och landsting.

Statsbidrag utgår för merkostnader som föranleds av språklagarna. Stödberättigade kostnader är dels insatser som rör översättning, tolkning m.m. som krävs för kommunikation mellan myndigheter och enskilda, dels kostnader som följer av insatser inom kommunens förskoleverksamhet och äldreomsorg. Det innebär att endast nytillkomna kostnader som uppstår pga. minoritetspråkslagarna är stödberättigade.

Länsstyrelsen har fördelat statsbidraget efter två huvudprinciper. Varje kommun inom förvaltningsområdet har fått ett grundbelopp per språk. För samiska språk har ett grundbelopp utgått för de olika varieteterna sydsamiska, lulesamiska respektive nordsamiska. Därutöver har resten av medlen fördelats genom att kommunernas andelar räknats ut på grundval av antalet invånare i kommunen.⁹ Viss justering har gjorts för att kompensera kommuner med stor andel personer som tillhör nationella minoriteter.

Statsbidraget har fördelats enligt följande för budgetåret 2004:

Mottagare	Belopp (kr)
Arjeplogs kommun	519 000
Gällivare kommun	1 010 000
Haparanda kommun	1 145 000
Jokkmokks kommun	573 000
Kiruna kommun	1 097 000
Pajala kommun	603 000
Övertorneå kommun	827 000
Norrbottens läns landsting	226 000
Totalt	6 000 000

Av de uppföljningar som gjorts framgår att alla kommuner inte använt de pengar de tilldelats. Lars Elenius påpekar i sin rapport till riksdagens konstitutionsutskott att Gällivare kommun under åren 2000–2003 endast förbrukat 90 000 kronor av det totala statsbidraget på drygt 3 miljoner kronor, resten av beloppet har fonderats.¹⁰

⁹ Uppgift från Länsstyrelsen i Norrbotten 05-02-21 samt länsstyrelsens pm "Principer för statsbidragsfördelningen", 2000

¹⁰ Lars Elenius. "Ett uthålligt språk – genomförande av lagarna om användning av minoritetspråk i förvaltningsområdena i Norrbottens län åren 2000–2004", (2004) s 84–

Förutom de ovan nämnda insatserna utgår stöd till organisationer som företräder nationella minoriteter. Stödet uppgick till 1,5 miljoner kronor under år 2004. Stödet fördelas efter beslut av Justitiedepartementet. Beloppet har varit detsamma sedan minoritetspolitiken infördes. Syftet med bidraget är att ge möjligheter till inflytande när myndigheter och andra beslutsorgan tar ställning till frågor som berör minoriteterna.

Stödet till organisationer som företräder nationella minoriteter fördelades enligt följande i juni 2004:¹¹

Mottagare	Belopp (kr)
Sametinget	210 000
Sverigefinländarnas delegation	280 000
Svenska Tornedalingarnas Riksförbund	330 000
Romernas Riksförbund	220 000
Riksförbundet Roma International	50 000
Resandefolket Romanoa Riksförbund	50 000
Föreningen Resandefolkets Riksorganisation	50 000
Judiska Centralrådet i Sverige	210 000
SWEBLUL (Den nationella kommittén för Sveriges minoritetsspråk)	50 000
Resande Romers Riksförbund	50 000
Totalt	1 500 000

Sedan stödet till organisationer tillkom har antalet organisationer ökat. Detta har inneburit att flera av organisationerna i dag får mindre ekonomiskt stöd än när minoritetspolitiken infördes. Representanter för nationella minoriteter har kritiserat stödets storlek eftersom man anser att beloppen är så små att det inte går att bedriva den typ av verksamhet som skulle kunna ge de nationella minoriteterna reellt inflytande i frågor som berör dem. Från minoritetshåll har det uppfattats som problematiskt att grupperna konkurrerar med varandra om relativt små statliga medel.

Sedan år 2000 tillförs det statliga stödet till litteratur och kulturtidskrifter årligen 1 miljon kronor för att de nationella minoriteterna särskilt skall kunna beaktas vid fördelning av stödet.

¹¹ Pressmeddelande från Justitiedepartementet, den 23 juni 2004

Från och med 2002 anslår Statens kulturråd 7 miljoner kronor årligen för insatser som syftar till att främja de nationella minoriteternas språk och kultur.

4.4 Länsstyrelsens utvärderingar av nuvarande system

4.4.1 Länsstyrelsens första rapport

Länsstyrelsen i Norrbottens län har gjort uppföljningar av de regionala insatserna i de kommuner som ingår i förvaltningsområdena. Ett halvår efter ikraftträdandet genomfördes enkätundersökningar med statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter och domstolar. Syftet var att kartlägga i vilken utsträckning myndigheterna/domstolarna haft kontakter med enskilda på minoritetsspråken, vilka språkkunskaper som finns hos myndigheterna/domstolarna, om det skett förändringar samt vilka åtgärder som vidtagits. Vidare genomfördes enkätundersökningar med inriktning mot skol- och förskoleverksamhet och äldreomsorg. Resultaten av undersökningarna redovisades i rapporten *"Finska, meänkieli och samiska – utvärdering av regionala åtgärder för nationella minoritetsspråk"* (december 2000).

Länsstyrelsens kartläggning visar att få myndigheter redovisade en ökning av antalet kontakter på nationella minoritetsspråk efter att lagen hade trätt i kraft. I Haparanda, Pajala och Övertorneå kommuner förekom frekventa myndighetskontakter på finska och meänkieli redan innan den nya lagstiftningen, medan övriga förvaltningsmyndigheter redovisade väsentligt färre kontakter på minoritetsspråken. Efter ikraftträdandet hade cirka 5 procent av myndigheterna noterat en viss ökning av användningen av något av de nationella minoritetsspråken. Övriga myndigheter angav att efterfrågan varit oförändrad alternativt att de inte mött någon efterfrågan.

Rörande vidtagna åtgärder med anledning av den nya lagstiftningen kunde följande noteras. Enligt enkätsvaren hade 60 procent av myndigheterna informerat berörd personal om den nya lagstiftningen om rätt att använda finska och meänkieli och 50 procent om rätt att använda samiska. Knappt 20 procent av myndigheterna hade beslutat att anlita tolk/översättare i finska/meänkieli om behov uppstod, medan 35 procent avsåg att använda tolk/översättare i samiska. Mindre än 5 procent av myndigheterna tänkte anställa

personal som kan något av minoritetsspråken och/eller vidareutbilda redan anställd personal. Vid enkät tillfället hade ca 20 procent av myndigheterna inte vidtagit någon åtgärd med anledning av minoritetsspråkreformen. Flera kommuner hade påbörjat ett arbete med att översätta blanketter och viss kommuninformation till de nationella minoritetsspråken som respektive kommun berörs av.

På frågan huruvida myndigheterna erbjudit service som går utöver vad som förutsätts i lagstiftningen svarade myndigheterna, att service på finska erbjöds av 10 procent av myndigheterna medan motsvarande siffra för meänkieli var 6 procent och samiska 3 procent.

Norrbottnens läns landsting hade inte, vare sig före eller efter ikraftträdandet, mött någon efterfrågan från enskilda att använda minoritetsspråken i sin roll som förvaltningsmyndighet. Inom hälso- och sjukvården fanns däremot ett behov att få använda minoritetsspråk, men denna verksamhet omfattas inte av språklagarna.

Knappt hälften av myndigheterna angav att de kunde lämna ett muntligt beslut på finska respektive meänkieli medan endast 25 procent kunde det beträffande samiska.

Enkätsvaren visar, enligt Länsstyrelsen, att lagstiftningens krav rörande rätten att få muntlig översättning av beslut inte trängt fram hos myndigheterna, medan å andra sidan viljan att tillmötesgå den enskilde utöver lagstiftningens krav var högt.

Domstolarna angav att det inte skett någon ökning av antalet kontakter där part begärt att få nyttja något av de nationella minoritetsspråken efter ikraftträdandet. Huvudparten (12 av 16) av domstolarna hade informerat berörd personal om den nya lagstiftningen. Däremot hade ingen domstol informerat allmänheten om möjligheten att använda samiska, finska eller meänkieli i mål eller ärende. Tre domstolar angav att de sedan tidigare hade anställd personal som kan finska och meänkieli. Elva domstolar hade beslutat att vid behov anlita tolk/översättare. Ingen domstol angav att de tänkte anställa eller vidareutbilda personal som kan samiska, finska eller meänkieli.

Länsstyrelsen konstaterade att information om den aktuella lagstiftningen är av central betydelse för att reformen ska ge den enskilde tillräcklig kunskap om möjligheten att nyttja sitt språk i myndighetskontakter, förskoleverksamhet och äldreomsorg.

Länsstyrelsen slutsatser av utvärderingen var att skillnader i kontaktmönster bl.a. berodde på följande:

- Minoritetsspråken är vardagsspråk som den enskilde använder i känd miljö och i kontakter med personer som hon eller han känner till och vet har kunskap i respektive språk.
- Den enskilde förutsätter att myndigheter med kontor som är lokaliserade utanför förvaltningsområdet saknar kunskaper i minoritetsspråken och att svenska därför måste användas.
- Allmänheten kände inte till den nya lagstiftningen och den enskildes rättigheter i tillräckligt stor omfattning när uppföljningen gjordes (ett halvår efter ikraftträdandet).
- De enskildas behov av kontakter med myndigheter som är placerade utanför förvaltningsområdet är litet och för få för att det ska synas i myndigheternas enkätsvar.
- Kontakter med regionala myndigheter sker huvudsakligen skriftligen och många som tillhör nationella minoriteter har otillräckliga kunskaper i att skriva på minoritetsspråket.
- Om myndighetens personal saknar kunskaper i minoritetsspråket, väljer den enskilde att använda svenska istället för att få sitt ärende utträttat.
- Psykologiska faktorer: enskilda kan känna tveksamhet mot att börja använda minoritetsspråket vid myndighetskontakter, om tidigare kontakter varit på svenska.
- Lokala/regionala minoritetsorganisationer, som har en viktig roll i informations- och utvecklingsarbetet, saknar ekonomiska förutsättningar för att arbeta med minoritetsfrågorna.

Länsstyrelsen har fördelat statsbidragen efter samråd med berörda kommuner och landstinget. Av rapporten framgår vidare att kommunerna haft högre kostnader för åtgärder med anledning av minoritetsspråksreformen än det erhållna statbidraget.

4.4.2 Elenius och Ekenbergs rapport

För att utröna varför efterfrågan på service på minoritetsspråken varit mindre än förväntat, gav länsstyrelsen två forskare vid Luleå tekniska universitet, Lars Elenius och Lars Ekenberg, ett uppdrag att utreda nyttjandet av de två minoritetsspråkslagarna. Syftet var att närmare utröna om och varför språkanvändare har använt respektive inte använt sig av de möjligheter som lagarna innebär. Forskarna gjorde intervjuundersökningar under 2002 med minoritetsspråksanvändare, representanter för föreningar, organisationer

och myndigheter i tre kommuner inom förvaltningsområdet (Kiruna, Pajala och Haparanda). Resultaten av intervjuerna redovisades i september 2002 i rapporten ”*Minoritetsspråk och myndighetskontakt*”. Forskarna konstaterar bl.a. följande:

I intervjuerna framkom en tydlig tendens att det finns stora brister i myndigheternas kompetens att hantera ärenden på minoritetsspråken. Det fanns även brister i myndigheternas information till språkanvändarna om de nya minoritetsspråklagarna. Det förefaller emellertid som att de största problemen inte hade med bristen på information att göra utan med attityder och värderingar om språkanvändningen i kontakten mellan myndighetspersoner och språkanvändare.

I själva språkmötet med myndighetspersonerna har de flesta valt att använda svenska. Bland orsakerna nämns lingvistiska faktorer som att det saknas fackuttryck på minoritetsspråket, den egna svårigheten att uttrycka sig nyanserat på minoritetsspråket, rädsla för att inte bli förstörd av myndighetspersonen och oförmåga att uttrycka sig i skrift på minoritetsspråket. Även psykologiska hinder som rädsla eller blyghet för att använda sitt minoritetsspråk har förts fram, liksom hinder som har att göra med föreställningar om att det saknas ekonomiska resurser eller vilja hos myndigheterna för att använda minoritetsspråken.¹²

Forskarna noterar att det framkom en tydlig tendens att myndigheternas kompetens i minoritetsspråken var bristfällig. Språkanvändarna måste själva anlita en tolk eller översättare om de vill att deras ärende ska behandlas direkt. De är också beroende av vilken praxis olika myndigheter har beträffande anlitan av tolkar och vilka kvalitetskrav som ställs på tolkarna.

Enligt Elenius och Ekenberg har att bristen på information om de nya lagarna bidragit till det låga användandet och att det rådde osäkerhet om när lagarna kunde tillämpas. Informationsbristen var störst bland de språkanvändare som talar och förstår svenska dåligt.

Forskarna intervjuade ett antal minoritetsrepresentanter första halvåret 2002 och bl.a. följande framkom om kunskaper om de nya lagarna och deras innehåll. Nästan alla de tillfrågade samerna hävdade att informationen hade varit mycket knapp innan lagarnas ikraftträdande. Alla intervjuade hade hört talas om lagen men de hade vaga kunskaper om innehållet. Många av de tillfrågade upplevde att deras kunskaper inte var tillräckliga. Från tornedalskt håll ifrågasattes varför minoritetsorganisationer inte hade fått bidrag till att sprida information bland meänkielitalande. Intervjuade sverigefinnar ansåg att informationen om språklagen hade varit mycket

¹² Lars Elenius och Stefan Ekenberg: ”Minoritetsspråk och myndighetskontakt” (2002) s 8

liten eller t.o.m. obefintlig. Några hade inte förstått innebörden i den informationskampanj som genomfördes innan lagen trädde i kraft.¹³

Forskarnas bedömer att det finns behov av en mer samlad insats, som berör fler språkdomäner än bara myndighetskontakter, i fall minoritetsspråken ska få det stöd de behöver för att användas. För att lagarna ska få allmän acceptans krävs det en samlad insats som riktar sig till majoritetsbefolkningen och de nationella minoriteterna.

4.4.3 Mina kommentarer

Tiden mellan riksdagsbeslutet (december 1999) och de nya lagarnas ikraftträdande (april 2000) var kort. Förvaltningsmyndigheterna hade således mycket lite tid på sig att förbereda reformen som innebär att en helt ny politik skulle omsättas i praktiken. Det kan också noteras att länsstyrelsens första utvärdering skedde mycket tidigt, redan ett halvår efter ikraftträdandet. Man kan ifrågasätta om det var meningsfullt att göra en utvärdering så tidigt. Verksamheten hade knappt kommit i gång och de resultat man fick fram var nedslående. Det kan t.o.m. ha varit negativt att föra fram dessa tidiga resultat i ett inledningsskede av reformen. Det finns alltid krafter inom majoritetssamhället som kan och kanske t.o.m. vill ifrågasätta reformen på grundval av minoriteternas bristande utnyttjande av möjligheterna. Om minoriteterna inte använder sig av de möjligheter som de ges, kan man ifrågasätta legitimiteten och behovet av ett sådant system.

Resultaten från länsstyrelsens andra utvärdering visar på ett mycket tydligt sätt att den här typen av reform, som har till syfte att förändra människors tidigare förhållningssätt, attityder och värderingar, är en långsam process som måste få "mogna fram". För minoriteternas del innebär reformen att de själva skulle skaffa sig kunskap om de nya rättigheterna innan de kunde nyttja sina rättigheter. Frågan om spridande av information och kunskap varit av central betydelse för måluppfyllelsen. De informationsåtgärder som hade vidtagits hade uppenbarligen inte varit tillräckliga vid tidpunkten för utvärderingen. Inga av de domstolar som besvarat enkäten hade ens informerat om möjligheten att använda minoritetsspråken i ärenden eller mål.

¹³ Elenius (2002) s 34

En enskild individ som inte känner till sina rättigheter och inte förstår i vilket sammanhang han eller hon kan hävda sina rättigheter, kommer knappast att använda sig av den möjligheten. Det krävs således att minoriteterna medvetandegörs i tillräcklig omfattning. Samtidigt krävs det att de som har samhällets uppdrag att genomföra reformen också måste nå insikt, dels om syftet med reformen, dels förstå sin egen roll i sammanhanget och kanske även överväga sin egen inställning till de nationella minoriteterna. Därefter skall reformen omsättas i praktiken. Resultaten visar att denna del av medvetandegörandet inte hade kommit särskilt långt när utvärderingarna gjordes. Det måste också beaktas att de allra flesta av oss inte har daglig kontakt med myndigheter och att även detta kan ha påverkat utfallet.

Syftet med nuvarande minoritetsspråkslagar är främst att höja språkens status. De nationella minoriteterna och deras språk har alla på sitt sätt haft, och har i viss mån alltså, låg status i det svenska samhället. Minoriteternas språk och kultur har inte varit något som värderats högt av majoritetssamhället. Majoritetssamhällets förhållningssätt och agerande påverkar även minoriteternas syn på det egna språket. Elenius och Ekenberg visar med stor tydlighet att olika språkliga faktorer och identitetsfrågor i hög grad påverkar den enskilda individens benägenhet och önskan att använda det egna modersmålet i ett officiellt sammanhang.

De allra flesta av oss är rationella varelser. Om vi vill få något uträttat använder vi oss av de metoder som fungerar. Myndighetskontakter upplevs av många ofta som besvärliga eftersom den enskilde individen konfronteras med regelverk och byråkrati som man inte känner till i detalj. Den enskilde medborgaren, som tillhör en nationell minoritet, skiljer sig knappast från resten av befolkningen i detta hänseende. Han eller hon vill ha sitt ärende uträttat. Skulle det då visa sig att ärendets uträttande skulle försvåras ytterligare av att den kontaktade myndigheten har stora problem med att ge service på minoritetsspråket, är det inte givet att den enskilde insisterar eller ens försöker få ärendet uträttat på minoritetsspråket. I valet mellan god service på svenska jämfört med dålig service på det egna språket väljer många därför svenska språket. Även dessa praktiska aspekter påverkar den enskildes benägenhet att använda det egna språket i kontakter med myndigheter. Samtidigt måste förvaltningslagens krav på enkelhet, snabbhet, billighet och

rättsäkerhet även gälla i ärenden där den enskilde nyttjar sin rätt att använda minoritetsspråket.¹⁴

Det mest alarmerande i länsstyrelsens första utvärdering, den som gjordes ett halvår efter ikraftträdandet, ur ett rättighetsperspektiv är att 40 procent av de tillfrågade myndigheterna inte hade informerat sina anställda om den nya lagstiftningen rörande rätten att få använda finska och meänkieli och 50 procent rörande rätten att få använda samiska. Resultatet är anmärkningsvärt och helt oacceptabelt. Det är särskilt allvarligt eftersom de nya lagarna skall garantera den enskildes rätt att använda det egna modersmålet i vissa kontakter med myndigheten, dvs. ytterst individens möjligheter att hävda sina rättigheter gentemot samhället.

En grundförutsättning för den enskilda kan hävda sina rättigheter är givetvis att ansvariga tjänstemän, som på lokal, regional och nationell nivå skall bistå allmänheten, är tillräckligt insatta i rättighetslagstiftningen. I minoritetsspråkskonventionens artikel 6 uttryckligen anges att undertecknade stater:

förbinder sig att tillse att berörda myndigheter, organisationer och personer informeras om rättigheter och skyldigheter enligt denna stadga.

Myndigheternas underlåtenhet att informera personalen var således i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen. Med ”personer” torde även avses skyddade minoriteter. Det åligger därmed även en skyldighet att informera berörda minoriteter om de möjligheter som konventionerna garanterar enskilda. Även i den delen kan det ifrågasättas om tillräckliga åtgärder hade vidtagits. I vart fall torde det föreligga en skyldighet att informera om möjligheten att använda minoritetsspråk när ett ärende uppstår eller anhängiggörs hos förvaltningsmyndighet eller domstol.

Endast 5 procent av myndigheterna uppgav att de avsåg att anställa personal med kompetens i minoritetsspråk. Detta är, enligt min mening, en anmärkningsvärt låg siffra med tanke på att det fanns behov av ökad språkkompetens. Kanske kan det tolkas som att det minoritetspolitiska åtagandet inte upplevdes som en särskilt angelägen uppgift för myndigheterna.

¹⁴ 7 § förvaltningslagen (1986:223): ”Varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vid handläggningen skall myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Myndigheten skall sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Även på andra sätt skall myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra.”

4.5 Konstitutionsutskottets utvärderingar av nuvarande system

Riksdagens konstitutionsutskott har beslutat genomföra en uppföljning av 1999 års riksdagsbeslut om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Som ett led i detta arbete har ett antal rapporter tagits fram rörande minoritetspolitiken. Huvudfrågan för uppföljningen har varit om och i så fall på vilka sätt de nationella minoriteternas möjligheter till inflytande har stärkts samt om minoritetsspråken har getts sådant stöd så att de hålls levande. För utredningens del är det högst relevant att särskilt ta upp några av de frågor som behandlats i konstitutionsutskottets uppföljning eftersom dessa behandlar erfarenheter från genomförandet av minoritetsreformen. Jag kommer att koncentrera mig på två av rapporterna.

4.5.1 Hyltenstams och Milanis rapport

Kenneth Hyltenstam och Tommaso M. Milani, Centrum för tvåspråkighetsforskning vid Stockholms universitet, har tagit fram en rapport om vad som hänt i Sverige i förhållande till Europarådets ramkonvention och minoritetskonvention.¹⁵

De har haft i uppdrag att belysa bl.a.

1. huruvida de nationella minoritetsspråken har fått det stöd de behöver för att kunna leva vidare och utvecklas, samt hur de berörda minoriteterna upplever de insatser som staten hittills genomfört
2. vilka insatser som vidtagits för att ge minoriteterna möjlighet till samråd och ökat inflytande i frågor som berör dem, samt vilka resultat dessa insatser lett till
3. huruvida tillgången till medier på minoritetsspråk har ökat, samt hur minoriteterna själva upplever tillgången till och betydelsen av medier på det egna språket.¹⁶

Av rapporten framgår bl.a. följande. Företrädare för de nationella minoriteterna anser att de minoritetspolitiska besluten inneburit ett betydande framsteg i fråga om de egna möjligheterna till medverkan i samhällets behandling av angelägenheter som berör mino-

¹⁵ Kenneth Hyltenstam, Tommaso M. Milani: Nationella minoriteter och minoritetsspråk – Uppföljning av Sveriges efterlevnad av Europarådets konventioner på nationell nivå: ett minoritetsperspektiv, 2004

¹⁶ Utredningen kommer inte att behandla mediafrågorna närmare i detta betänkande.

riteterna. Dialogen mellan minoriteterna och staten är av stort värde. Lagstiftningen och Sveriges åtaganden enligt konventionerna har gett legitimitet åt minoriteternas agerande på den politiska arenan. Minoritetspolitiken har gett minoriteterna ett ökat självförtroende och lagstiftningen har ökat förståelsen i majoritetssamhället för minoriteternas och minoritetsspråkens situation.

Företrädare för de nationella minoriteterna pekar dock även på ett antal problem. Samrådsförfarandet med regeringen är av rådgivande och icke beslutande karaktär. I slutändan är det fortfarande stat och myndigheter som har tolkningsföreträdare rörande minoriteternas behov i förhållande till konventionerna. Minoriteterna anser att de borde ges ett större förtroende och en större del av ansvaret i att styra sina egna angelägenheter. Forskarnas slutsats är att de nationella minoriteternas möjligheter till samråd och inflytande har ökat, men att det fortfarande föreligger hinder innan minoriteterna fullt ut kan känna tydlig delaktighet i frågor som berör dem.

Rörande möjligheterna att använda minoritetsspråken inom förvaltningsområdena anför minoritetsrepresentanterna att den lokala inställningen i berörda kommuner är avgörande. Attityden till språken har stor betydelse. I de fall kommunerna inte nämnvärt har utvecklat möjligheterna till service på minoritetsspråken uppfattas det som "passivt motstånd" från kommunernas sida av flera av dem som forskarna intervjuat. Det finns ofta ett lågt intresse för minoritets- och minoritetsspråkfrågorna. Det sker ingen systematisk inventering av språkkunskaper vid förvaltningsmyndigheter eller serviceenheter. Företrädare för minoriteterna föreslår att kunskaper i minoritetsspråk bör betraktas som en merit vid berörda anställningar inom förvaltningsområdena.

Minoritetsföreträdarna uppger att kommunernas erbjudande av tolk- och översättarservice uppfattas mer som slumpmässig än en reglerad verksamhet. Möjligheten att bli bemött på samiska, finska eller meänkieli bestäms av tillgången på handläggare som kan dessa språk. Detta i sin tur beror bl.a. på att det råder brist på auktoriserade tolkar och även att information om tillgång till tolk- och översättare inte lämnas.

Möjligheterna att få äldreomsorg på minoritetsspråk varierar. Från samiskt håll framhålls att behovet av samisk äldreomsorg tillgodoses endast i liten utsträckning och att det är den slumpmässiga förekomsten av samisktalande personal som avgör om det finns möjlighet att tala samiska. Det finns behov av verksamhet som

systematiskt tar hänsyn till samernas språk, värderingar, aktiviteter, kosthållning och annat som är i överensstämmelse med samisk kultur och samiska traditioner. Möjligheterna till äldreomsorg på finska eller meänkieli upplevs som bättre, men även där finns en viss slumpmässighet. Positiva exempel finns dock, särskilt från kommunerna som gränsar till Finland. Forskarna påpekar vidare att det för den samiska gruppen framkommit att det finns behov av utbildningsinsatser i yrkesterminologi. Insatserna behöver inte nödvändigtvis vara särskilt omfattande.

Forskarna drar slutsatsen att problemet ligger mycket mer i implementeringen av språklagstiftningen än i hur lagarna är formulerade. De praktiska möjligheterna att utnyttja de rättigheter som lagarna ger är mer begränsade än vad som förutses i lagen, eftersom beslutsfattande och genomförande ligger på det lokala planet.

Rörande utbildning anförs i rapporten att utbildningen för de nationella minoriteterna lider av två huvudsakliga problem som upplevs som gemensamma för samtliga minoriteter. För det första finns det inte en aktivt genomförd och specifikt riktad informationsspridning till föräldrar om möjligheter till modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning. För det andra råder det brist på utbildade modersmåls lärare, undervisningsmaterial samt riktlinjer för framställning av sådant material. Det anses också allvarligt att det fortfarande saknas en strategi för att råda bot på dessa brister.

Forskarna konstaterar att även på utbildningsområdet är det närmast tillämpningen av gällande bestämmelser som brister och inte utformningen av själva regelverket. Myndigheter och ansvariga institutioner tycks passivt nöja sig med att möjligheterna till lärarutbildning finns, utan att tillräckligt noggrant analysera varför den inte kommer till stånd. Det är också viktigt att analysera hur informationsspridningen sker. Undervisning i och på minoritetsspråk kommer på många håll till stånd först efter starka påtryckningar från föräldrarnas sida. Denna undervisning framstår inte som ett klart alternativ som det utan svårighet går att välja. Enligt forskarna behövs det en omfattande utveckling på flera områden: bättre tillgänglighet för utbildning i minoritetsspråk, utveckling av tvåspråkig utbildning, en stark insats för läromedel och lärarutbildning, utveckling av hur minoriteterna speglas i majoritetsläromedel, och inte minst en utveckling av utbildning på högskolenivå kopplad till forskning i minoritetsspråken.

Forskarna konstaterar att en avgörande fråga för genomförandet av landets minoritetspolitik är de ekonomiska ramar som anges. Minoritetsföreträdare har till forskarna särskilt kritiserat att medel tillförs kommunerna inom förvaltningsområdena på ett schablonmässigt sätt (baserat på antalet minoritetsspråkanvändare) och inte i förhållande till kvaliteten i deras arbete för att implementera minoritetspolitiken.

Forskarna påpekar att det inte framgår av några handlingar hur det ekonomiska stödet på minoritetspolitikens område har beräknats och dimensionerats. Enligt forskarna är det uppenbart att medel skulle krävas eller behöva omdisponeras om politikens intentioner verkligen skulle genomföras. Om man t.ex. gav utförlig information om och genomförde utbildning i och på minoritetsspråk samt bedrev lärarutbildning på det sätt och i den utsträckning som regelverket förutsätter, skulle omdisponeringar inom de anslag som stat och kommuner anvisar för utbildning behöva ske. Deras slutsats är att en allvarlig diskussion om minoritetspolitikens övergripande ekonomi behöver komma till stånd. En sådan diskussion behöver baseras på en seriös ekonomisk analys som tar hänsyn till vilka kostnader som uppstår om minoritetspolitikens språkliga och kulturella mål skall uppfyllas.

Rörande implementeringsproblemen anför forskarna att mycket av det som anges i minoritetslagstiftningen inte genomförs i praktiken. De exemplifierar detta med rätten till modersmålsundervisning:

Så länge denna rätt endast formuleras som en möjlighet som få använder sig av, blir effekterna på minoritetsspråkanvändningen och därmed möjligheterna för språken att leva vidare små. För att intentionerna med bestämmelserna om modersmålsundervisning skall fungera måste aktörer på alla nivåer, centralt, regionalt och lokalt bidra med sin del av det praktiska genomförandet. Så snart någon aktör på någon nivå i stället har negativa attityder till bestämmelserna, hotar svårigheter för genomförandet.¹⁷

Implementeringsproblematiken är direkt kopplad till den decentraliserade besluts- och ansvarsordningen i många av de frågor som berörs av minoritetspolitiken. Utfallet av reformen blir mer beroende av enskilda aktörers attityder och värderingar och av deras förståelse av målen med minoritetspolitiken än av vilka bestämmelser som är formulerade i officiella dokument. Forskarnas slutsats är

¹⁷ Hyltenstam (2004) s 49

att en vidare analys skulle behöva göras av hur minoritetspolitiken skall kunna genomföras givet den samhällsstruktur och de beslutsprocesser som existerar. Vidare skulle man, enligt Hyltenstam och Milani, behöva överväga om särreglering t.ex. med öronmärkning av medel, skulle behöva införas.

Rörande statens skyldighet att informera om minoriteters rättigheter och skyldigheter anser forskarna att strategier för en klar och pedagogisk förmedling om vad minoritetspolitiken och minoritetsspråkspolitiken gäller behöver utarbetas. Vidare behöver det allvarligt övervägas på vilka vägar alla berörda på olika nivåer, från myndigheter till enskilda personer, kan nås av informationen.

Forskarna noterar att den svenska rapporteringen till Europarådet typiskt anger vilka lagliga rättigheter minoriteterna har och att man inte tar ställning till om det praktiska genomförandet är framgångsrikt eller ej. Detta uppfattas som ett passivt förhållningssätt från regeringens sida. Ett mer aktivt sätt att arbeta vore att i stället redovisa det praktiska genomförandet av relevanta regelverk. Sverige bör därför i framtiden i sin rapportering redovisa hur det faktiska utfallet är snarare än de möjligheter som formuleras i lagar och bestämmelser.

Slutligen konstaterar forskarna att det föreligger stora skillnader mellan de nationella minoriteterna. Det är dock mycket svårt att få en klar bild av respektive minoritet eftersom minoriteterna i allmänhet behandlas tillsammans. Forskarnas slutsats är att varje grupp bör analyseras enskilt i förhållande till konventionerna och att grupperna även redovisas separat i framtida rapportering till Europarådet.

4.5.2 Elenius andra rapport

Lars Elenius vid Luleå tekniska universitet har på konstitutionsutskottets uppdrag på nytt undersökt vad som har hänt i förvaltningsområdena efter lagarnas införande och vilket det faktiska utfallet av användningen av minoritetsspråken har blivit.¹⁸ Rapporten behandlar dels resultaten av de åtgärder som myndigheterna vidtagit, dels vilken betydelse det har för medborgare som tillhör en nationell minoritet att bo inom ett förvaltningsområde. Elenius har

¹⁸ Lars Elenius. "Ett uthålligt språk – genomförande av lagarna om användning av minoritetsspråk i förvaltningsområdena i Norrbottens län åren 2000–2004", (2004)

använt sig av kriterierna identitet, effektivitet¹⁹ och deltagande²⁰ för att analysera mötet mellan medborgare och myndighet. Här kommer särskilt sådant som tillkommit sedan Elenius tidigare undersökning av förhållandena i förvaltningsområdena att nämnas (se avsnitt 4.4.2).

Rörande identitet kommer bland annat följande fram i Elenius undersökning. Minoritetsspråken har haft en mycket stor betydelse för upprätthållandet av en särpräglad minoritetsidentitet. Det finns dock stora svårigheter i upprätthållandet av minoritetsspråken, särskilt för samiska och meänkieli. Elenius beskriver faktorer som påverkar språkbytesprocessen för minoritetsspråken:

Det finns demografiska faktorer som talar mot minoritetsspråkens fortlevnad, liksom den allmänna moderniseringen och standardiseringen i samhället, som gynnar övergripande och centraliserade lösningar. En viktig samhällelig faktor bakom minoritetsspråkens försämrade ställning är också den tidigare avsaknaden av en minoritetspolitik som gynnar bevarandet av minoritetsspråken. Samerna och tornedalingarna lärde sig varken att läsa eller skriva på sina respektive språk. Samtidigt övergick många familjer till att lära sina barn uteslutande svenska, som en språklig strategi för att underlätta för barnen att ta sig fram i det svenska samhället. För sverigefinnarna är prognosen för upprätthållandet av minoritetsspråket bättre. Det beror bl.a. på närheten till Finland där det finska språket är majoritetsspråk och har en hög status sedan lång tid tillbaka som ett officiellt statsbärande språk. Det har inneburit att finska språket har moderniserats i takt med samhället på ett helt annat sätt än samiska och meänkieli.²¹

En stor andel av dem som tillhör nationella minoriteter använder minoritetsspråket i hemmet och ute i samhället, men trots detta använder endast en mindre del språket i kontakter med myndigheter. Bland dem Elenius intervjuat anses de främsta hindren för genomförande av språklagarna olika språkliga hinder och psykologiska hinder. Det svenska språket har dominerat i det offentliga livet under lång tid. Elenius skriver:

¹⁹ Effektivitet betecknar Elenius som institutionell förmåga att förverkliga lagstiftningens innehåll. Han har använt sig av två olika aspekter av effektivitetskriteriet, dels språkanvändarnas upplevelse av hur effektivt deras ärenden blir behandlade på det ena eller det andra språket, dels myndigheternas kapacitet att tillmötesgå minoriteternas möjligheter att tala sina egna språk i kontakter med myndigheter. Elenius (2004) s 25

²⁰ Deltagande handlar enligt Elenius i det här sammanhanget om individens och gruppens möjligheter till deltagande i den samhälleliga processen genom sitt minoritetsspråk. Ett meningsfullt deltagande kännetecknas av att språkanvändaren känner att han eller hon har nytta av att använda sitt språk. Elenius (2004) s 25

²¹ Elenius (2004) s 9

Det finns också en identitetsaspekt som berör användningen av minoritetsspråken i kontakt med myndigheter. Språkets allmänna roll och status i samhället kan inte skiljas från användningen i kontakten mellan medborgare och myndigheter. Av utredningen har framkommit att användningen av minoritetsspråk är betydligt lägre i kontakt med myndigheter än i det privata livet och ute i samhället i övrigt. En viktig orsak till detta är det faktum att det svenska språket har dominerat i det offentliga livet under så lång tid. Det har inneburit att samer och tornedalingar fått en kliven språklig identitet.

Det egna minoritetsspråket har betraktats som ett privat och familjärt språk som inte haft någon nytta i det offentliga samhället. De aktiviteter som hört samman med utnyttjandet av medborgerliga rättigheter har varit förknippade med användning av svenska. Det gäller exempelvis kontakten med myndigheter och aktiviteter i det civila samhället som varit förknippade med exempelvis kontraktsskrivande eller protokollskrivning. Minoriteten har därför fått dubbla språkliga identiteter, dels en privat minoritetsspråkig identitet, dels en medborgerlig svenskspråkig identitet.²²

Den klivna identiteten har, enligt Elenius, i sin tur påskyndat tillbakagången för minoritetsspråken. Ur identitetsperspektiv verkar det som att minoritetsspråklagstiftningen på ett kraftfullt sätt har ökat minoriteternas deltagande och möjligheter till inflytande. För att utveckla de nationella minoriteternas identitet genom språklagstiftning krävs både långsiktiga och kortsiktiga insatser. På lång sikt krävs stora insatser för att öka minoriteternas synlighet i samhället och inom förvaltningar och myndigheter, t.ex. att minoritetsspråken ingår som en del i den regionala och lokala identiteten, att information om minoriteterna och deras språk riktar sig till samhället i stort och att de får plats inom kultur och massmedia. På kort sikt handlar det om att skapa en myndighetskultur som är bejakande till användning av minoritetsspråken samt att synliggöra och höja statusen hos minoritetsspråken inom förvaltning och myndigheter.

Elenius har även använt sig av kriteriet deltagande och han konstaterar att efterfrågan på minoritetsspråken har ökat något sedan år 2000. Mest har efterfrågan ökat för meänkieli och finska i de södra delarna av Tornedalen, medan efterfrågan på samiska är stort sett oförändrad.

Elenius påpekar att en avgörande förutsättning för ett effektivt användande av lagarna är att både språkanvändarna och myndighetspersonerna på ett tillfredställande sätt behärskar språken. Bland

²² Elenius (2004) s 94. Tornedalingars attityd till meänkieli har bl.a. diskuterats av Hyltenstam i SOU 1997:192 bilaga 3 s 381

de intervjuade minoritetsspråkanvändarna anges språkliga svårigheter av olika slag vara det största hindret mot att använda lagarna, både bland medborgarna och myndighetspersonerna. Bland myndighetspersoner är språkkunskaperna i allmänhet högre på finska och meänkieli än samiska.

I Elenius undersökningar bedömer myndigheterna att den egna kompetensen med nuvarande språkkompetens bland personalen är relativt hög på lokal nivå inom alla tre språken. Inom finska och meänkieli bedöms nivån vara relativt hög även på regional/nationell nivå. Myndigheternas förmåga att uppfylla lagens krav är i allmänhet betydligt sämre på samiska än finska och meänkieli. Inom det samiska förvaltningsområdet kan 18 procent av de lokala myndigheterna ge muntligt besked på samiska. Inom det finska/tornedalska förvaltningsområdet är motsvarande andel 24 procent för finska och 27 procent för meänkieli. Bland myndigheterna kan muntligt besked lämnas på samiska vid 5 procent av domstolarna och på finska och meänkieli vid 10 respektive 16 procent av domstolarna.

Elenius har även samlat in information från kommunanställda i Jokkmokks och Haparanda kommuner. Endast 6 procent av de kommunanställda som besvarat enkäten i Jokkmokk uppgav att de talar och förstår samiska. Motsvarande andel i för finska var 60 procent och 40 procent för meänkieli i Haparanda.

Elenius konstaterar att den låga språkkompetensen i samiska bland personalen i Jokkmokk leder till att de samisktalande i mindre grad försöker använda sitt modersmål i kontakt med myndigheter. Samiskan är på samtliga områden marginaliserad som minoritetsspråk inom den kommunala förvaltningen. Över 76 procent av de tillfrågade kommunaltjänstemännen i Jokkmokk uppger att det största språkliga hindret för språklagens genomförande är att de inte kan tala samiska.

Finska språket i Haparanda hamnar högst av de tre minoritetsspråken, följt av meänkieli, vad gäller servicegrad och effektivitet i kommunikationen. Enligt de kommunanställda som tillfrågats anges det största hindret för både finska och meänkieli vara att facktermer saknas på minoritetsspråket.

Elenius jämför de tre språkens ställning i de jämförda kommunerna och konstaterar:

Jämförelsen visar att finska och meänkieli har en mycket stark ställning inom den kommunala förvaltningen i Haparanda kommun. I Jokkmokks kommun har samiskan en motsvarande svag ställning. Låg

språkkompetens bland personalen och frustration hos de samisktalande leder till en ond cirkel som innebär ett osynliggörande av det samiska språket i Jokkmokk. På så vis förvandlas kompetensbristen i samiska till upplevt icke-behov hos de anställda. I Haparanda är det istället så att närheten till Finland, likheten mellan finska och meänkieli och den höga andelen sverigefinnar och tornedalingar gör att minoritetsspråken stödjer varandra.²³

En del av skillnaderna förklarar Elenius med bl.a. att den finska inflyttningen till Haparanda stärkt finska språket och meänkielis ställning inom den kommunala förvaltningen. Antalet personer med minoritetsspråklig kompetens är fler i Haparanda än i Jokkmokk. De anställdas attityd till minoritetsspråk påverkar användningen:

Lagen verkar ha låg legitimitet bland de tillfrågade tjänstemännen i Jokkmokks kommun. De tror att lagen till viss del har betydelse för att öka samernas självkänsla för den egna minoritetskulturen, men att lagen i mycket liten grad har någon praktisk betydelse för samerna i myndighetsärenden.²⁴

Enligt Elenius kan effektiviteten stärkas genom att satsa på ökad språklig kompetens både hos individer och myndigheter, t.ex., genom inrättande och utveckling av språkråd, uppmuntran och fortbildning av personal, information om lagarnas innehåll och anställning av personal med kompetens i minoritetsspråk.

För att kunna jämföra med tidigare resultat har Elenius i en enkätundersökning ställt frågor till förvaltningsmyndigheter. Hans slutsats är att utfallet visar på en betydande minskning i andelen myndigheter som inte haft någon efterfrågan på minoritetsspråken. Den mest dramatiska förändringen har skett för finska men även de två andra språken visar en betydande förändring.²⁵ Elenius har bl.a. undersökt i vilken omfattning personalen vid myndigheten talar respektive minoritetsspråk. Resultaten framgår av tabellen.

²³ Elenius (2004) s 13

²⁴ Elenius (2004) s 13

²⁵ Elenius (2004) s 71

Myndigheter som har personal som talar minoritetsspråk (%)

Kommun/ område	Samiska				Finska				Meänkieli			
	Ja	Nej	Vet ej	Ej up.	Ja	Nej	Vet ej	Ej up.	Ja	Nej	Vet ej	Ej up.
Arjeplog	50,0	50,0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Jokkmokk	44,4	55,6	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Gällivare	25,0	50,0	0	25,0	60,0	30,0	0	0	70,0	30,0	0	0
Kiruna	35,7	50,0	0	14,3	69,2	30,8	0	0	69,2	23,1	0	7,7
Pajala	-	-	-	-	100	0	0	0	100	0	0	0
Övertorneå	-	-	-	-	100	0	0	0	85,7	14,3	0	0
Haparanda	-	-	-	-	100	0	0	0	100	0	0	0
Reg./nat.	14,7	70,6	8,8	5,9	73,5	20,6	2,9	2,9	52,9	41,2	2,9	2,9

Källa: Elenius (2004) s 74 tabell 20

”reg./nat.” = regionala och nationella myndigheter

Elenius konstaterar att omkring hälften av de lokala myndigheterna inte har personal som talar samiska:

Detta är en mycket hög andel och ett stort hinder för att lagen ska fungera på ett tillfredställande sätt. Det betyder att varje gång någon vill använda samiska måste den personen ordna med tolk. Om man då är tvåspråkig, som så gott som alla samer är i dag, vill det till en viljeanssträngning för att engagera en tolk. I lokalsamhället känner människor till de olika myndigheterna relativt bra. Redan insikten att ingen på myndigheten talar samiska är tillräcklig för att avstå från att använda minoritetsspråk.²⁶

(Jag vill i detta sammanhang poängtera att det inte föreligger någon skyldighet för den enskilde att ordna med tolk. Myndigheten skall ge den service lagen föreskriver på minoritetsspråket. Om man inte har egna språkkunskaper får myndigheten anlita en tolk.)

Förhållandet för finska och meänkieli är mycket bättre. Där är språkkompetensen väl tillgodosedd eftersom det finns personal som behärskar båda språken.

Elenius visar vidare att det både bland lokala och regionala/nationella myndigheter verkar finnas en viss uppmuntran till den personal som behärskar minoritetsspråk. Han illustrerar resultaten i en tabell:

²⁶ Elenius (2004) s 74

Värderingar av personalens kompetens i något av minoritetsspråken, efter hur många myndigheter som nämner dem som en del i personalpolitiken (%)

Myndighetens geografiska lokalisering	Allmän uppmanan	Möjlighet till språkförkovring i tjänsten	Tillskott i lönen	Inget särskilt sätt	Ingen personal talar min.språk	Ej uppgift
Lokala förv.omr.	27,0	17,6	6,8	39,2	9,5	0,0
Region/nationell	25,0	15,0	2,5	40,0	15,0	2,5

Källa: Elenius (2004) s 75 tabell 21

Elenius noterat att för att lagarna skall fungera krävs att servicenivån når en viss nivå, dvs. att det inte tar för lång tid att behandla ett ärende på minoritetsspråket jämfört med svenska. Elenius har särskilt frågat om servicenivån och hans resultat framgår av följande tabell.

Bemötande för den som kontaktar myndigheten/förvaltningen på samiska, finska eller meänkieli, efter hur många myndigheter som nämner åtgärden (%)

Myndighet efter språk, kommun samt reg/nat lokalisering	Svar lika snabbt som på svenska	Får åter-komma senare för svar	Måste ta med tolk för direkt service	Muntligt beslut kan fås	Skriftligt beslut kan fås	Ej uppgift
SAMISKA	21,3	27,9	24,6	18,0	8,2	0
Arjeplog	38,5	23,1	15,4	23,1	0	0
Jokkmokk	18,8	25,0	18,8	25,0	12,5	0
Gällivare	0	54,5	36,4	0	9,1	0
Kiruna	23,8	19,0	28,6	19,0	9,5	0
Reg./nationella myndigheter	0,0	25,9	37,0	9,3	14,8	13,0
FINSKA	38,9	10,0	7,8	24,4	18,9	0
Gällivare	21,4	28,6	21,4	14,3	14,3	0
Kiruna	36,4	18,2	18,2	13,6	13,6	0
Pajala	37,5	6,3	0	31,3	25,0	0
Övertorneå	43,8	0	0	37,5	18,8	0
Haparanda	50,0	0	0	27,3	22,7	0
Reg./nationella myndigheter	17,1	20,0	17,1	18,6	22,9	4,3
MEÄNKIELI	44,0	8,3	4,8	27,4	15,5	0
Gällivare	38,5	23,1	15,4	15,4	7,7	0
Kiruna	40,9	18,2	9,1	18,2	13,6	0
Pajala	43,8	0	0	31,3	25,0	0
Övertorneå	38,5	0	0	46,2	15,4	0
Haparanda	55,0	0	0	30,0	15,0	0
Reg./nationella myndigheter	15,6	21,9	18,8	20,3	18,8	4,7

Källa: Elenius (2004) s 76 tabell 22

Det finns även anledning att ta upp en del av Elenius resultat rörande genomförda informationsinsatser som gjorts inom förvaltningsområdena. I den ursprungliga undersökningen framkom bl.a. synpunkter rörande bristen på skriftlig information på myndigheterna, bristen på dialog med minoritetsorganisationerna och minoriteternas upplevda oförmåga att ta del av information i media. Elenius konstaterar i sin nya rapport att de lokala myndigheterna använder sig betydligt mer av information i myndigheternas egna lokaler samt av riktad skriftlig information till hushållen. De regionala/nationella myndigheterna anger i betydligt högre grad att ingen särskild information sker.

Information till allmänheten om de nya lagarna, efter de informationsåtgärder som nämnts av respektive myndighet %

Myndighetens geografiska lokalisering	a	b	c	d	e	f	g	h	i	N
Lokala myndigheter	11	10	25	5	9	0	17	4	3	84
%	13,1	11,9	29,8	6,0	10,7	0	20,2	4,8	3,6	100
Regionala/nationella	3	1	8	2	4	0	17	2	3	40
%	7,5	2,5	20,0	5,0	10,0	0	42,5	5,0	7,5	100

Källa: Elenius (2004) s 79 tabell 25, n= 24

Elenius kommentar till tabellen: a= information i myndighetens egna lokaler, b= riktad skriftlig information till hushållen, c= muntlig information i verksamheten, d= riktad information till minoritetsorganisationer, e= på myndighetens/förvaltningens hemsida, f= genom meddelande i myndighetens/förvaltningens telefonsvarare, g= inte alls, h= på annat sätt, i= ej uppgift, N= Summa.

Elenius konstaterar att information som lämnas verkar var allmänt hållen. Han finner det anmärkningsvärt att bara 10 procent av samtliga myndigheter anger att de informerar genom myndighetens/förvaltningens hemsida. Detta tolkar han som att frågan inte har någon hög informationsprioritet. En stor andel av de tillfrågade anger också att ingen information över huvud taget ges.

Rörande användningen av statsanslagen konstaterar Elenius att det funnits en osäkerhet bland kommunerna om hur de ekonomiska medlen skall användas. Önskemål har framförts om att få använda statsbidraget till merkostnader som har stor betydelse för den enskilde minoritetsspråkanvändaren, men som inte följer direkt av lagstiftningen. Kommunerna och landstinget har disponerat det fördelade statsbidraget på det sätt man funnit lämpligt utifrån gällande förordning.

Kommunerna har gjort olika tolkningar av hur medlen kan användas. Vissa av kommunerna, bl.a. Jokkmokk och Pajala, har ansett att statsbidraget kunde användas till stöd för konst och kultur och inte bara till ren myndighetsutövning om det ansetts främja minoritetsspråken. En mer restriktiv tolkning av användningen, har enligt Elenius tillämpats av bl.a. Kiruna och Gällivare, där medlen

endast använts för merkostnader för själva myndighetsutövningen.²⁷ Detta har bl.a. resulterat i att Gällivare kommun under åren 2000–2003 endast förbrukat 90 000 kronor av det totala statsbidraget på drygt 3 miljoner kronor, resten har fonderats.²⁸ Elenius skriver:

De ovanstående exemplen visar på spännvidden i den kommunala tillämpningen av minoritetsspråkslagarna. En osäkerhet i förordningen om statsbidragen mellan, å ena sidan strikta insatser för att täcka merkostnaderna som uppkommit på grund av lagen, å andra sidan målsättningen att verka för ett långsiktigt stöd för bevarandet och utveckling av minoritetsspråken och minoriteternas kultur. Det har varit upp till de kommunala tjänstemännen att tolka var tyngdpunkten skall ligga.²⁹

Rörande landstingets verksamhet konstaterar Elenius att språklagarna endast gäller inom den del av verksamheten som är knuten till myndighetsutövning. Detta förhållande har dock inte uppmärksammat av de intervjuade språkanvändarna (minoriteterna) och inte heller av dem som arbetar inom vården. De statliga medlen inom minoritetspolitiken har av landstinget använts till bl.a. översättning av en broschyr rörande rullstolar, översättning av texter rörande olika slags avgifter inom verksamheten, översättning av information i telefonkatalogen.

4.5.3 Mina kommentarer

De gjorda utvärderingarna visar att riksdagens beslut att, dels erkänna de fem nationella minoriteterna och deras språk, dels införa två nya språklagar rörande samiska, finska och meänkieli, har haft en statushöjande effekt på minoritetsspråken. Som Hyltenstam och Milani påpekar är det oerhört viktigt att konventionerna gett de nationella minoriteterna större legitimitet i deras strävanden och att förståelsen för minoriteternas behov ökat i majoritetssamhället. De nationella minoriteterna har även fått större inflytande i frågor som berör dem. Sverige har därmed tagit det första steget mot att uppfylla åtagandena i Europarådets minoritetskonventioner.

Kommunerna har en central roll i genomförandet av minoritetspolitiken. Många av de beslut som påverkar enskilda medborgare som tillhör nationella minoriteter i vardagen fattas på lokal nivå,

²⁷ Elenius (2004) s 84–

²⁸ Elenius (2004) s 87

²⁹ Elenius (2004) s 88

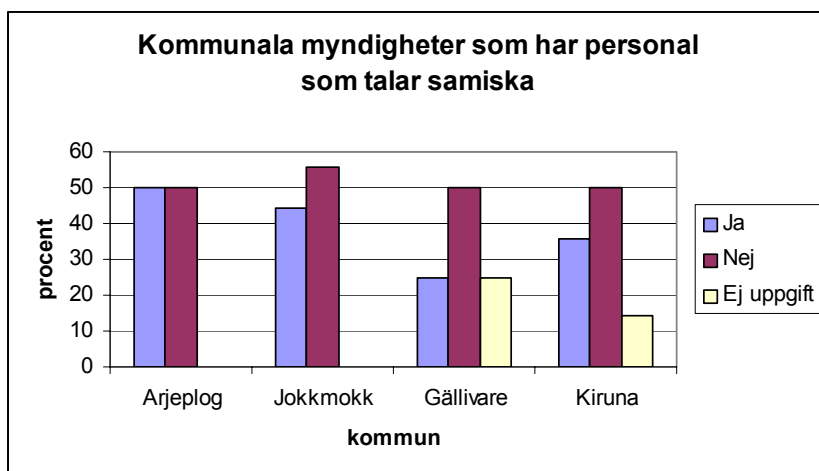
det kan t.ex. röra äldreomsorg, kulturfrågor, förskola och skola. En förutsättning för att minoritetspolitiken skall kunna genomföras är att de som har att omsätta politiken, beslutsfattare och tjänstemän på lokal, regional och nationell nivå, har tillräckliga kunskaper och förståelse varför minoriteterna behöver skydd och stöd. Samtidigt måste framför allt kommunerna ges tillräckligt stöd från statens sida i detta arbete, framför allt när det gäller tillgänglighet till mer kunskap om konventionerna och till viss del även metodstöd för arbetet med minoritetsfrågor.

De rapporter som konstitutionsutskottet låtit ta fram visar att det finns en viss tveksamhet ute i kommunerna, främst i hur minoritetspolitiken skall omsättas i praktiken. En del kommuner har arbetat på ett mycket aktivt sätt medan andra kommuner varit mer försiktiga. De gjorda utvärderingarna visar även på att bristande engagemang och en låg ambitionsnivå på det lokala planet får förödande effekter på implementeringen.

Genomförandet av minoritetspolitiken har dock inte varit problemfritt. Mycket återstår att göra innan språklagarna tillämpas på ett avsett sätt och innan de berörda nationella minoriteterna fullt ut kan nyttja de rättigheter de garanterats. Om man granskar de resultat, som Elenius fått fram i sina undersökningar, framträder en tydlig bild för respektive minoritetsspråk. Elenius konstaterar att situationen numera är något bättre än när han gjorde sin första uppföljning av reformen.

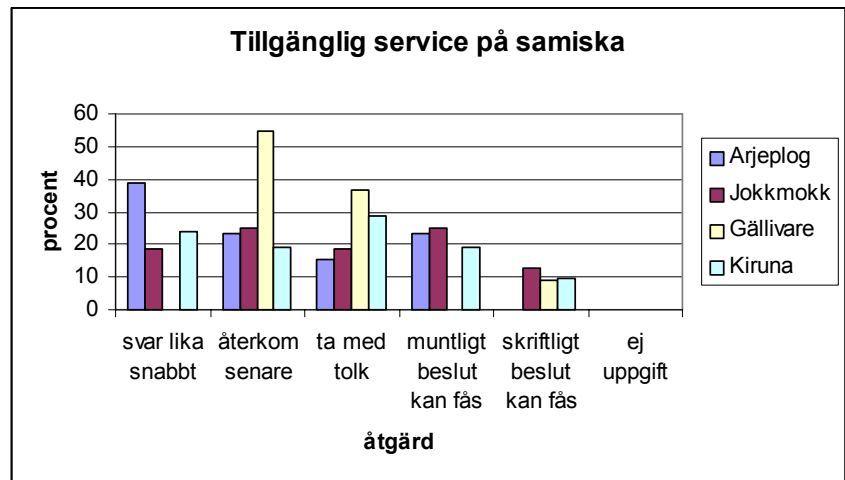
Möjligheterna för enskilda att använda sig av minoritetsspråken blir begränsade om det inte finns personal på myndigheterna som behärskar respektive språk. Elenius resultat rörande personal på kommunal nivå är delvis nedslående. För samiskans del ser språkkunskaperna på kommunal nivå ut på följande sätt.

Figur 1. Tabellen bygger Lars Elenius resultat, tabell 20, Elenius (2004)



Andelen kommunala myndigheter där någon behärskar samiska uppgår till 50 procent i den kommun där läget är bäst, Arjeplog. För Gällivare kommun är resultatet mycket lågt, endast 25 procent av de kommunala myndigheterna har någon som talar samiska. Frågan är vad kommunerna avser att göra för att förbättra situationen. Om läget ser ut på detta sätt i kommunerna, måste kommunen i det enskilda fallet förlita sig på att det finns tolkar tillgängliga på samiska, när behovet uppstår. Möjligheterna att använda minoritetsspråken inom förvaltningsområdet nyanseras ytterligare om man jämför språkkunskaperna på kommunal nivå med Elenius resultat rörande servicegrad på respektive språk.

Figur 2. Tabellen bygger Lars Elenius resultat, tabell 22, Elenius (2004)



Det finns en tydlig koppling mellan språkkunnig personal och möjligheten att ge den service som minoritetsspråkslagarna föreskriver. Enligt lagen om rätt att använda samiska skall muntligt svar kunna lämnas på samiska i frågor som rör myndighetsutövning. Notera att det av Elenius siffror inte framgår om det är frågan om specifikt myndighetsutövning. Sannolikt rör det sig om service i allmänhet. Resultaten måste tolkas med beaktande av detta. Notera också att möjligheten för enskilda att få ett skriftligt svar på minoritetsspråken finns bland Elenius svarsalternativ. De svenska minoritetsspråkslagarna innefattar ingen skyldighet att avfatta skriftliga beslut på minoritetsspråk. I några av kommunerna finns det dock enligt Elenius resultat möjlighet att få ett skriftligt beslut på minoritetsspråk, vilket är mycket glädjande.

”Muntligt beslut”³⁰ kan, enligt Elenius resultat, lämnas i 25 procent av fallen i Jokkmokks kommun, 23 procent i Arjeplogs kommun, samt 19 procent i Kiruna kommun. I Gällivare kommun kan sådant beslut inte fås alls på samiska, enligt de resultat Elenius fått fram.

I Arjeplogs kommun, där hälften av de kommunala myndigheterna har någon som behärskar samiska, är servicegraden på sa-

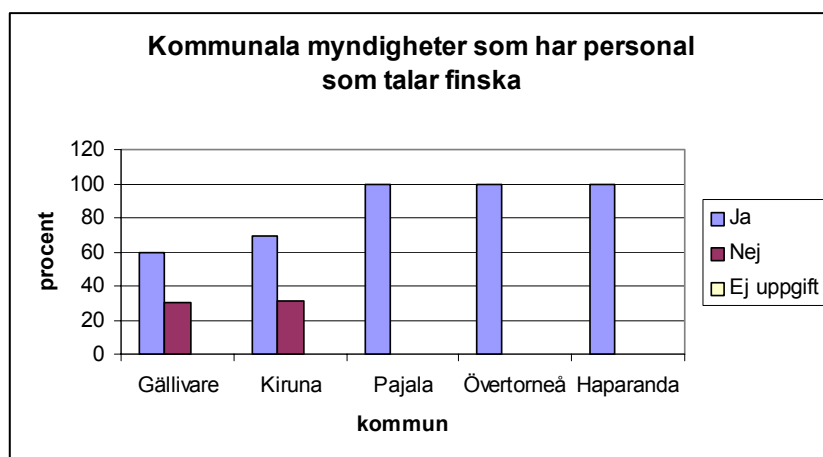
³⁰ Sannolikt avser Elenius muntlig översättning av ett skriftligt beslut..

miska högst. Svar kan nämligen lämnas lika snabbt som på svenska i 38,5 procent av fallen. Allra sämst verkar servicen vara i Gällivare kommun där enskilda uppmanas att återkomma senare för att få svar (54 procent) och att ta med egen tolk för att få ärendet uträttat (36 procent). Som påpekats tidigare åligger det myndigheten att skaffa tolk, inte den enskilde. Förklaringen till att tjänstemän uppmanar enskilda att ta med tolk kan vara att de som svarat på Elenius enkätundersökning inte har haft tillräckliga kunskaper rörande kommunens skyldigheter enligt minoritetsspråklagarna.

De ovan beskrivna resultaten är så nedslående att den kommunala servicen knappast kan anses uppfylla lagens krav på service på samiska.

För finska och meänkieli är Elenius resultat bättre. I Pajala, Övertorneå och Haparanda är personalens språkkunskaper goda. I Gällivare och Kiruna finns det utrymme för förbättring på en del myndigheter.

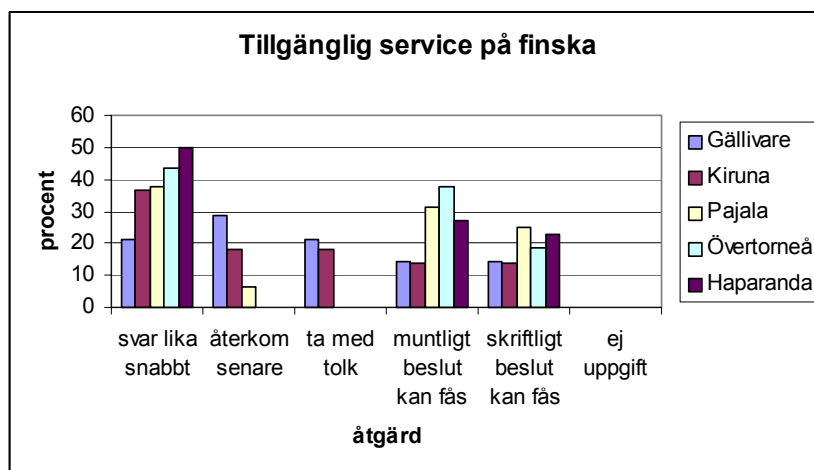
Figur 3. Tabellen bygger Lars Elenius resultat, tabell 20, Elenius (2004)



Graden på tillgänglig service på finska varierar mellan kommunerna. "Muntligt beslut" kan lämnas i varierande grad i samtliga kommuner. Värdena är dock låga både i Gällivare och Kiruna. I Gällivare lämnas svar lika snabbt på finska i bara 21 procent av fal-

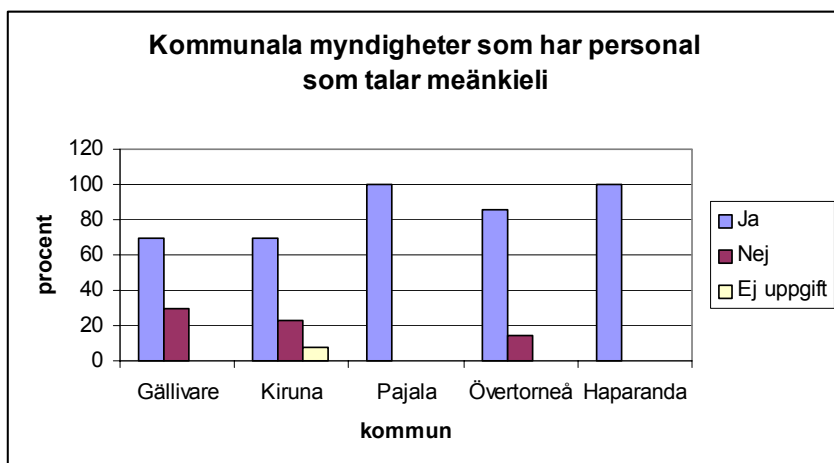
len och enskilda uppmanas att återkomma senare (28 procent) och ta med egen tolk (21 procent) i många fall.

Figur 4. Tabellen bygger Lars Elenius resultat, tabell 22, Elenius (2004)

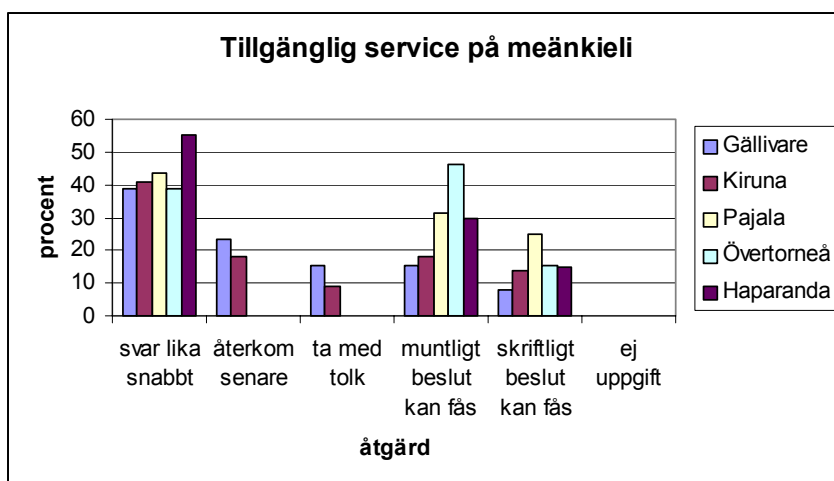


Möjligheterna att få service lika snabbt som på svenska och möjligheten att få ett muntligt beslut förefaller bäst för meänkieli. Andelen myndigheter med personal som kan meänkieli är relativt hög. ”Muntligt beslut” kan fås på meänkieli i samtliga kommuner, dock i varierande grad, som lägst i 15 procent av fallen i Gällivare och som högst i 46 procent av fallen i Övertorneå. Servicegraden är dessutom relativt hög i samtliga kommuner, i 38–55 procent av fallen kan svar lämnas lika snabbt på meänkieli som på svenska.

Figur 5. Tabellen bygger Lars Elenius resultat, tabell 20, Elenius (2004)



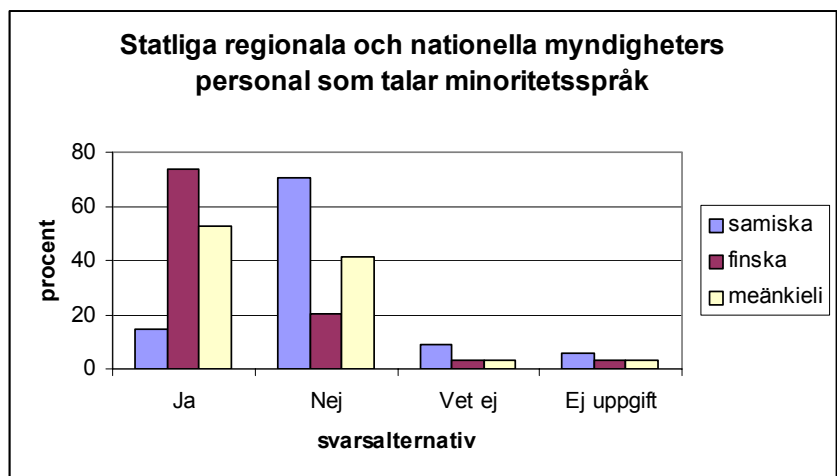
Figur 6. Tabellen bygger Lars Elenius resultat, tabell 22, Elenius (2004)



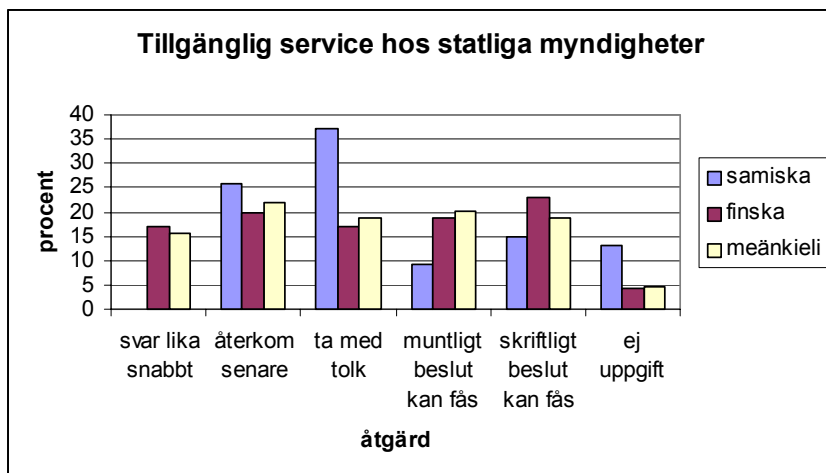
För statliga myndigheters del ser läget ännu sämre ut för språkkunskaper i samiska. Endast 14 procent av myndigheterna har personal som talar samiska. Den tillgängliga servicen på samiska blir därmed

också lidande. "Muntligt beslut" på samiska kan endast ges i 9 procent av fallen och ett ärende kan över huvud taget inte uträttas lika snabbt som på svenska. I 25 procent av fallen uppmanas enskilda att återkomma senare och i 37 procent av fallen måste egen tolk tas med om man vill få ärendet uträttat omgående. Situationen är något bättre för finska och meänkieli. Språkkunnig personal finns på många ställen, men servicegraden verkar trots det vara låg. "Muntligt beslut" kan endast lämnas i 18 procent av fallen på finska och i 20 procent av fallen på meänkieli. Anledningen till detta är oklar. Möjligheten kan det vara så att den språkkunniga personalen inte är rätt placerad på myndigheten.

Figur 7. Tabellen bygger på Lars Elenius resultat, tabell 20, Elenius (2004)



Figur 8. Tabellen bygger Lars Elenius resultat, tabell 20, Elenius (2004)



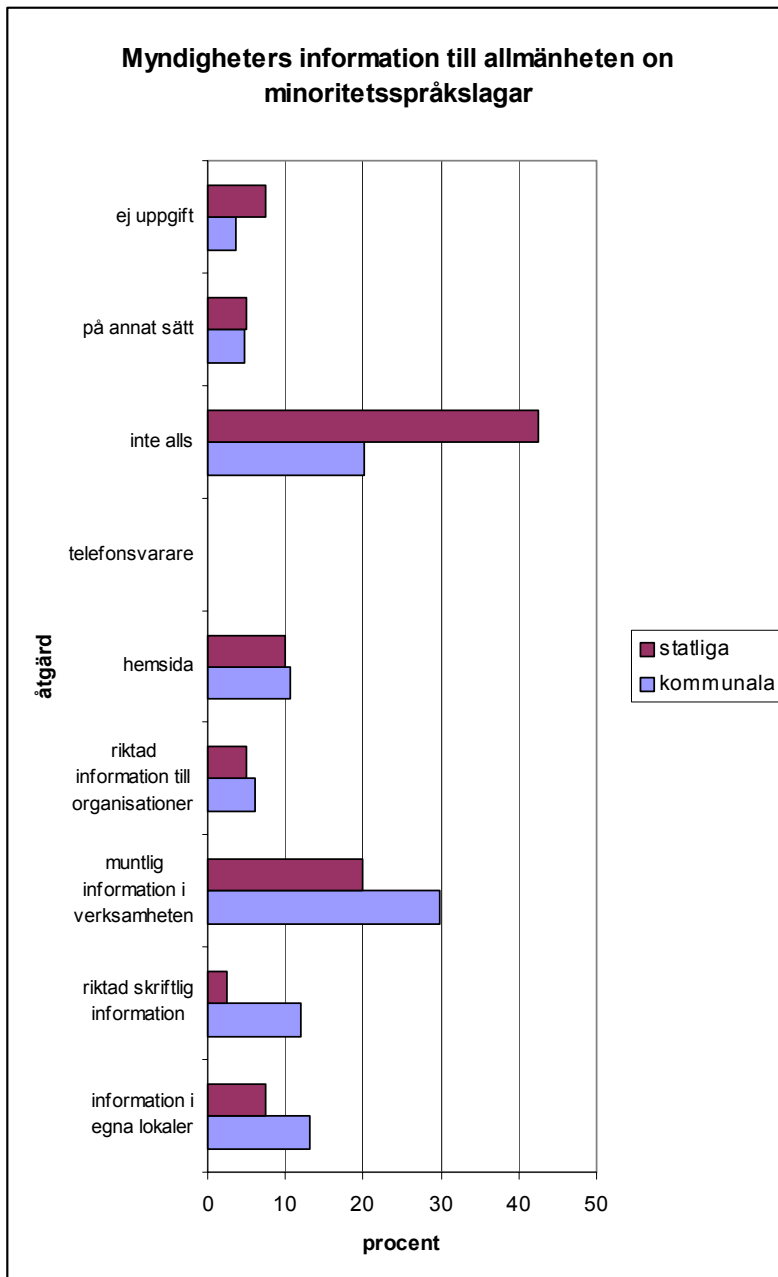
En slutsats som kan dras av Elenius resultat är att kommunerna och de statliga myndigheterna måste överväga att rekrytera ytterligare språkkunnig personal för att klara minoritetsspråkslagarnas krav. En annan lämplig åtgärd torde vara att koncentrera befintliga språkresurser på ett bättre sätt. Språklagarna ger möjligheter att förlägga minoritetsspråklig service till bestämda platser och bestämda tider. Kvaliteten på den tillgängliga servicen skulle därmed kunna höjas avsevärt redan med befintliga resurser. Ingen enskild skall behöva återkomma senare eller ta med egen tolk för att få sitt ärende uträttat. En sådan lösning kräver också att myndigheten är mycket tydlig med den information som går ut till allmänheten om tillgänglig service på minoritetsspråk.

Myndigheterna bör också överväga hur de på ett bättre sätt tar till vara personalens språkkunskaper. Elenius resultat visar tydligt att möjligheterna att uppmuntra personalens användning av minoritetsspråken i tjänsten kan ökas avsevärt. I 39 (kommuner) respektive 40 (statliga myndigheter) procent av fallen får personalen ingen som helst positiv uppmuntran. Allmän uppmuntran lämnas i 27 respektive 25 procent av fallen. Möjlighet till språkförkovring i tjänsten nämns av 17 respektive 15 procent av de tillfrågade myndigheterna. Tillskott på lönen verkar knappast användas. Det förekommer endast hos 6 procent av de kommunala myndigheterna

och 2 procent av de statliga myndigheterna. Uppenbarligen finns det ett antal underutnyttjade möjligheter för att öka personalens kunskaper i minoritetsspråk och att ge anställda incitament att använda minoritetsspråk i tjänsten.

Av Elenius rapport framgår att bristen på information gentemot brukarna allt jämt är ett problem, även om arbetet gått framåt. Elenius visar att 20 procent av de lokala myndigheterna och 42 procent av de regionala/nationella myndigheterna inte informerar allmänheten på något sätt om minoritetsspråkslagarna. Av följande tabell framgår de vidtagna åtgärderna.

Figur 9. Tabellen bygger på Elenius resultat, tabell 25, Elenius (2004)



Som framgår av Elenius resultat skulle avsevärda förbättringar kunna göras med relativt enkla och kostnadseffektiva medel. Att myndigheter informerar om möjligheten att använda minoritetspråk skall vara en naturlig del i verksamheten och myndighetens bemötande av enskilda.

Om det är så som Hyltenstam och Milani påpekar, att vissa kommuner av minoriteterna upplevs göra "passivt motstånd" mot att utveckla sin service, så är detta givetvis mycket olyckligt och helt i strid med Sveriges åtaganden enligt Europarådskonventionerna. Frågan om attityder och kunskaper är av central betydelse för om implementeringen skall vara framgångsrik. Bristande engagemang och dåliga kunskaper måste motverkas genom utbildning och information.

Det kan noteras att Europarådet har kritiserat Sverige just på den grunden att implementeringen på lokal nivå varit bristfällig och den centrala statliga styrningen varit liten. För att komma till rätta med problemen måste således åtgärder sättas in på det lokala planet. Samtidigt måste budskapet från centralt håll vara mycket tydligt.

Kunskaper om Sveriges åtaganden enligt minoritetskonventionerna måste på ett mycket tydligare sätt överföras till beslutsfattare och tjänstemän som möter enskilda minoritetsmedborgare. Ansvaret för detta ligger inte på de nationella minoriteterna. Om det är så att kommuner, myndigheter m.fl. inte klarar av att garantera enskilda minoritetsmedborgare rätt att använda sitt modersmål på sätt som lagen anger, måste man även överväga starkare statlig styrning och även införande av sanktionsmöjligheter. Förverkligande av rättighetslagstiftning får aldrig bli föremål för godtyckligt eller slumpmässigt genomförande.

Minoriteternas möjligheter till inflytande är alltjämt är mycket begränsade. På lokal nivå kan förhållandena skilja sig avsevärt från kommun till kommun. Befintliga samrådsförfaranden upplevs inte som tillräckliga av minoriteterna själva, även om det ges uttryck för viss tacksamhet över att situationen har förbättrats. På detta område återstår mycket att göra.

Konstitutionsutskottets utvärderingar visar dock på en positiv trend när det gäller kommunernas förståelse för minoritetsfrågorna. Situationen förefaller vara något bättre enligt konstitutionsutskottets utvärderingsrapporter jämfört med tidigare utvärderingar. I flera av kommunerna arbetar man i dag aktivt med minoritetsfrågorna, bl.a. med att ta fram minoritetspolitiska handlingsplaner. Detta har även kommit fram i de yttranden som kommu-

nerna lämnat till utredningen (se nedan avsnitt 4.7). När minoriteternas självförtroende och kunskaper om minoritetsrättigheterna ökar, ökar sannolikt även efterfrågan på tjänster på minoritetsspråket. Det är just denna typ av positiv spiral som på sikt skall höja statusen på minoritetsspråken och därmed även trygga språkens framtid. I avsnitt 6 återkommer jag till hur en del av dessa lärdomar från förvaltningsområdena kan användas konkret i det fortsatta arbetet med minoritetsfrågorna.

Det är viktigt att notera att de utvärderingar som har gjorts på uppdrag av Länsstyrelsen i Norrbottens län och delvis även riksdagens konstitutionsutskott (Elenius uppdrag) avser genomförandet av språklagsstiftningen som uttryckligen gäller i de sju kommunerna i Norrbotten.³¹ Sveriges åtaganden enligt ramkonventionen och åtagandena i minoritetsspråkskonventionens del II i gäller dock i hela landet. Frågan om hur Sverige implementerat sina åtaganden i *hela landet* har inte varit föremål för någon utvärdering. Som kommer att framgå av avsnitt 5 nedan, har Europarådet haft synpunkter på Sveriges implementering av åtagandena. Någon uppföljning av implementeringen av konventionsåtagandena *i resten av landet* har således inte gjorts. Jag återkommer till denna fråga i avsnitt 6.

4.6 Synpunkter som framkom vid utredningens besök i Norrbotten

För att få en tydligare bild av erfarenheterna från nuvarande förvaltningsområden har utredningen besökt Norrbotten vid två tillfällen för att samla in mer information. Nedan ges en sammanfattning av en del av de synpunkter vi tagit emot.

4.6.1 Besök i Luleå

Utredningen besökte Länsstyrelsen i Norrbottens län i Luleå i juni 2004 och träffade bl.a. landshövdingen, delar av länsstyrelsens arbetsgrupp för minoritetsfrågor, representanter för sverigefinnar i regionen samt forskaren Lars Elenius vid Luleå tekniska universitet. Vid besöket diskuterades erfarenheter från förvaltningsområdena och många värdefulla synpunkter framkom.

³¹ Hyltenstams och Milanis uppdrag var utformat på annat sätt se avsnitt 4.5.1

I de utvärderingar som gjorts har man kunnat konstatera att minoriteterna inte använt sig av möjligheten att använda det egna språket i särskilt stor utsträckning. Anledningarna till detta är många. Skall det förhållandet att det inte skett mer hos myndigheterna ses som ett misslyckande? Från länsstyrelsens sida konstaterar man att reformen har haft betydelse för minoriteterna i regionen. Det viktigaste har varit erkännandet och acceptansen av minoritetsspråken. De nya reglerna rörande förvaltningsområden har inneburit aktivitet på området i de berörda kommunerna. Medvetenheten om språken har ökat bland myndigheterna. Redan innan reformen genomfördes, fanns det en tradition hos myndigheterna att ge viss service på dessa språk. Språket har växlat beroende på vem man talat med på myndigheten.

På själva länsstyrelsen har reformen inte betytt så mycket. Anledningen till detta är främst att kontakterna med myndigheten är skriftliga och människor drar sig för att skriva till länsstyrelsen på minoritetsspråket. Länsstyrelsen skulle kunna förbättra ”ingångarna” till myndigheten för användare av dessa språk. Allra svårast har länsstyrelsen haft att hantera kontakter på det samiska språket.

När det gäller förslag till förbättringar anförde länsstyrelsen bl.a. att nuvarande minoritetslagstiftning borde kompletteras med någon form av portalparagraf i förvaltningslagen eller i verksförordningen, enligt vilken myndigheter skall lämna service på minoritetsspråket så långt det är möjligt. Större myndigheter skulle även kunna arbeta med att förbättra servicen på olika sätt. En del myndigheter arbetar i dag med gemensamma nationella telefonväxlar dit man kan vända sig från hela landet. I ett sådant system skulle samtal kunna styras så att frågor på minoritetsspråk besvarades av en ort där språkkompetensen finns. Ett sådant system skulle kunna vara till gagn för minoritetsmedborgare i hela landet.

Från sverigefinskt håll framhölls att det viktiga för gruppen framför allt varit möjligheten att få förskola och äldreomsorg på minoritetsspråket. I förskolan har språket framför allt en viktig identitetsskapande roll. Genom att skapa ytterligare språkdömen för framtiden ges människor ytterligare incitament för att lära sig språket. Människor förstår att det är viktigt att lära sig språket därför att de kan ha nytta av det i framtiden. Det framfördes också att det varit stora skillnader mellan kommunerna. Det är viktigt att kommunerna undersöker vilka egentliga behov som finns och använder pengarna till rätt saker. Detta exemplifierades med att Gällivare kommun uppfattades ha haft en ödmjuk inställning och

att man utgått från behoven och inte stirrat sig blinda på nuvarande lagstiftning. I detta arbete har man använt sig av den lokala finska föreningens nätverk för att nå sverigefinnarna i kommunen. Vidare framfördes att skolan inte omfattades av nuvarande lagstiftning rörande förvaltningsområden vilket uppfattas som en stor brist.

Enskilda sverigefinnar behöver hjälp med vardagliga saker såsom muntlig hjälp eller tolkhjälp vid läkarbesök eller kontakter med försäkringskassan. Den finska föreningen i Gällivare bistår enskilda med hjälp och får ersättning från kommunen för detta. Det påpekades också att det är viktigt att myndigheterna verkligen ger service på finska och inte på meänkieli. Dessa språk måste hållas isär. Från sverigefinskt håll anser man att den genomförda reformen har haft en identitetsskapande och identitetsstärkande effekt. Statusen på de nationella minoritetsspråken i regionen har härmed höjts.

Från sverigefinskt håll framfördes vidare att det varit svårt att få ut information om reformen till allmänheten. Mycket av den information som gått ut har kanaliserats genom den finska föreningen på orten. Existerande sverigefinska organisationer har redan en etablerad status och man upplever att information som gått ut genom organisationen har nått enskilda i större grad än allmän information. Finska föreningen har på detta sätt varit en bra resurs att använda i sammanhanget och ekonomiska resurser bör avsättas för denna informationsverksamhet till den sverigefinska allmänheten. Enligt länsstyrelsen skulle det ha varit enkelt att kanalisera ut pengar till organisationer som på detta sätt bistår kommunerna.

Det har förekommit organiserat samarbete mellan fyra kommuner i minoritetsfrågorna: Kiruna, Gällivare, Pajala och Jokkmokk. Kommunerna har gått ut med gemensamma annonser för att informera om de nya reglerna och man har arrangerat utbildningar för statliga och kommunala myndigheter. Gemensamma upphandlingar har även gjorts. Vidare har man kartlagt behoven i kommunerna rörande äldreomsorg och barnomsorg. I Jokkmokk har man hållit ett seminarium om äldreomsorg. Många inom personalen i äldreomsorgen behärskar i dag minoritetsspråk, men om tio år kommer situationen att se annorlunda ut när många medarbetare gått i pension. Då kommer det att behövas utbildningsinsatser i minoritetsspråken för att täcka behoven inom äldreomsorgen.

Det framkom även att språkreformen haft en positiv effekt i regionen när det gäller näringslivet. Det uppgavs att ca 10–11 nya företag startats kring kulturfrågor.

Länsstyrelsens representant framhöll att kommunerna är de centrala aktörerna i minoritetsarbetet. Det har varit ett problem att det har saknats långsiktighet i minoritetspolitiken från centralt håll. En tydligare dialog med regeringskansliet hade varit positivt. Om det hade funnits långsiktighet i minoritetspolitiken, hade man kunnat arbeta på ett annat sätt, t.ex. i projektform. För de 500 000 kr Länsstyrelsen fått har man drivit arbetsgruppen, köpt tjänster och ordnat konferenser. Länsstyrelsen har samlat in kunskap och spridit kunskap i minoritetsfrågorna. Det som efterfrågas i dag från fältet är metodstöd och på det området kommer man att försöka bistå kommunerna med utbildning. Det är också viktigt att det finns ett "bollplank" i minoritetsfrågorna på central nivå.

Forskaren Lars Elenius anförde att de utvärderingar som gjorts visar att resurser skulle behöva tillföras för att man skall kunna ändra på tjänstemännens attityder till minoriteter och den rådande myndighetskulturen. Om man lyfter fram kunskaper i minoritetsspråk så skulle det upplevas ha ett meritvärde. Tjänstemannakulturen håller dock på att förändras. Mångfald uppfattas i allt större utsträckning som något positivt och öppenheten mot minoriteterna har ökat.

Frågan om Europarådets kritik mot den svenska minoritetspolitiken diskuterades. Länsstyrelsen har vidarebefordrat kritiken till kommunerna. Kommunerna kan åberopa att den faktiska efterfrågan varit liten och att man från kommunernas sida vidtagit åtgärder. Samtidigt finns det, enligt länsstyrelsens mening, anledning att fråga sig: på vilket sätt bjuder vi in minoritetsspråkanvändarna till att använda sig av tjänster? Vilka signaler sänder man ut till de potentiella användarna? Många enskilda som vill ha service på det egna språket och som får ett nekande svar kommer knappast att driva frågan vidare. Lagens utformning är sådan att endast en liten del av de tjänster och endast en del av kommunens verksamhet berörs av den nya lagstiftningen. För en enskild kan det vara mycket svårt att veta i vilka situationer det finns en rätt att använda det egna minoritetsspråket. Samtidigt går arbetet framåt i kommunerna och det har blivit ett annat tryck i minoritetsfrågan. Kommunerna arbetar med att ta fram handlingsplaner och medvetenheten har ökat, både hos kommunens medarbetare och minoriteterna. När det gäller äldreomsorgen kan man dock inte vänta på att en efterfrågan uppstår i framtiden. De enskilda minoritetsmedborgarna är svaga kravställare och de har svårt att driva denna fråga vidare. Det är viktigt att nyttja de resurser som redan finns i kommunernas or-

ganisationer. Länsstyrelsens uppfattning är man arbetar aktivt med dessa frågor i kommunerna. Nästa steg i den svenska minoritetspolitiken bör vara att aktivt arbeta med att förverkliga intentionerna i minoritetspolitiken. Slutligen, det är också viktigt att öka minoriteternas inflytande över frågor som berör dem. Eventuellt bör man överväga om detta inflytande behöver formaliseras på något sätt för att det skall fungera bättre än i dag.

4.6.2 Besök i Kiruna

Utredningen har även besökt Kiruna i november 2004 och träffat den lokala finska föreningen och ett antal sverigefinnar. Från det mötet framkom bl.a. följande synpunkter rörande effekterna av minoritetsspråkslagstiftningen.

Frågan om äldreomsorg på finska uppfattas som oerhört viktig av de lokala sverigefinnarna. En stor del av dem som i dag arbetar inom äldreomsorgen, och även inom hälso- och sjukvården, är äldre och går snart i pension. Bland sverigefinnarna vi träffade finns en stark oro för att de yngre som rekryteras inte behärskar finska i samma utsträckning. Samtidigt kommer behovet av finskspråkig personal att öka i framtiden.

Tillgängligheten till service i kommunen uppfattas som ett problem. För en enskild är det svårt att hitta rätt i den kommunala administrationen när det gäller minoritetsfrågor. Vem bär ansvar för dessa frågor i kommunen? En äldre man vittnade om att han blivit hänvisad från den ena tjänstemannen till den andra och att ingen ville ta ansvar för dessa frågor. Det måste vara lätt att hitta rätt i den kommunala administrationen och kanalerna där man kan använda det egna minoritetsspråket måste vara tydliga för användarna. Det framfördes vidare att enskilda som velat få tag i den finskspråkiga översättningen av lagen om rätt att använda finska och meänkieli inte lyckats med detta, trots att lagen gällt i fem år.

Från den lokala finska föreningen anfördes att det finns behov av att kartlägga de äldre sverigefinnarnas behov i kommunen, men att det saknas pengar för detta ändamål. Finska föreningen skulle kunna bistå kommunen i detta arbete som är viktigt för kommunens fortsatta planering av äldreomsorgen.

Sverigefinnarna vi träffade upplever att det inte ges tillräckligt inflytande i frågor som berör dem. För att en organisation skall kunna ingå i landstingets samrådsarbete krävs att organisationen

har ett visst antal medlemmar. Sverigefinnarna är inte tillräckligt många för att uppfylla kraven på antal medlemmar. Detta har medfört att sverigefinnarna inte getts möjlighet att påverka i frågor som berör dem inom landstinget eller lämna information om den sverigefinska minoriteten.

4.7 Yttranden från kommuner inom förvaltningsområdena

Utredningen har bett samtliga kommuner i förvaltningsområdena att komma in med synpunkter rörande genomförandet av minoritetspolitiken. Nedan redovisas en del av de synpunkter som framkommer i yttranden från Arjeplogs, Haparanda, Jokkmokks, Kiruna och Pajala kommun.³² Det är enligt min mening mycket viktigt att ta vara på de erfarenheter dessa kommuner har från tillämpningen av minoritetsspråkslagarna.

4.7.1 Olika behov – olika åtgärder

Kommunerna har haft olika utgångspunkter för sitt arbete eftersom minoriteternas behov skiljer sig. Kommunerna har också hanterat de minoritetspolitiska frågorna på olika sätt. Som vi sett i bl.a. Lars Elenius rapport till konstitutionsutskottet har vissa kommuner arbetat för aktivt språkfrämjande och använt anslagsmedel även till t.ex. kultur. Andra kommuner har varit mer restriktiva och endast använt avsatta statliga medel till myndighetsutövning.

Pajala kommun anser att de olika minoritetsspråkens historiska bakgrund borde spegla lagstiftarens åtgärder. Språken har fått minoritetsspråksstatus av olika anledningar och det krävs olika åtgärder för att minoriteterna skall ges skydd och för att de skall överleva. För meänkieli i Pajala kommun har det handlat om att ge språket till den yngsta generationen så att den skall kunna kommunicera med den äldsta generationen. Pajala kommun skriver i sitt yttrande:

Pajala kommun anser att arbetet kommit i gång. Kommunens ambition är att återskapa, revitalisera ett språk och en identitet som annars skulle försvinna inom de närmaste 50 åren. Pajala kommun anser att minoritetsspråkslagens tillkomst varit ett mycket viktigt stöd och att

³² Gällivare kommun har även kommit in med synpunkter den 10 maj 2005.

kommunen på den relativt korta tid som lagen funnits hunnit förändra den negativa attityd till det egna språket som den tidigare förda politiken lett till. Pajala kommun vill dock poängtera att återupprättandet av minoritetsspråket har lång väg kvar för att få meänkieli att bli ett språk som används och accepteras i både privat- och offentligt liv.

4.7.2 Åtgärder som vidtagits

Samtliga kommuner anser att de uppfyller kravet på att förskola och äldreomsorg erbjuds åtminstone delvis på minoritetsspråken. Jokkmokks kommun påpekar att förskola och äldreomsorg inrättades i kommunen redan under 1990-talet, dvs. långt innan de nya lagarna antogs. Minoritetsspråken finska och meänkieli talas allmänt av invånarna i kommunerna och service kan därför i allmänhet ges på dessa språk. Det finns även möjlighet att få tolk vid behov. Möjligheterna till service på samiska är inte lika goda i kommunerna.

Rörande områden där kommunerna anser sig ha arbetat framgångsrikt nämner Pajala kommun förskolan. Kommunen har gjort satsningar för att införa meänkieli i förskolan och i skolans verksamhet. I de kommunala skolplanerna finns tydliga målsättningar för meänkieli.

Pajala kommun bedömer att man uppfyller lagens krav, men påpekar samtidigt att det krävs betydligt mer för att uppnå målet att skydda de nationella minoriteterna. Kommunen påpekar också att yngre medarbetare inte behärskar minoritetsspråken i samma omfattning som de äldre. Utbildning i minoritetsspråk måste därför planeras in för att kunna erbjudas de anställda som så önskar. Utbildning bör vidare finnas på olika nivåer, från det talade vardagsspråket med inslag av specifika yrkestermer till skriftspråket. Möjlighet till förkovring inom fortsatt utbildning på högskolenivå bör också erbjudas.

Kommunerna har tagit fram eller arbetar med att ta fram minoritetspolitiska handlingsplaner. I december 2004 antog Haparanda kommun ett minoritetspolitiskt program. Programmet har utarbetats av en kommunal arbetsgrupp där representanter från minoriteterna ingått. I programmets inledning skriver arbetsgruppen om kommunens inställning till minoritetsspråken:

Även om man i detta program har haft en problemorienterad utgångspunkt och uttrycket ”problem” ofta förekommer i texten, så är arbets-

gruppens önskemål att språken överhuvudtaget inte ses som ett problem, utan tvärtom som ett av vår kommuns styrkor och rikedomar. Det är oftast inte språket som är problemet, utan det blir ett problem om man vill göra det till ett sådant. Själva problemet kan vara något helt annat. Om ”problem” ändå finns, är det vårt gemensamma problem till vilka det finns gemensamma lösningar.

Mångspråkigheten och den mångkulturella omgivningen är en positiv och för de i Haparanda kommun boende mer förenande än skiljande ting, till exempel för identiteten i förhållande till andra områden. Detta är något man bör vara stolt över. Vår kommun kan vara ett exempel över hur språkpolitiken sköts på ett bra sätt och kommunens representanter bör i olika sammanhang fungera som ambassadörer också vad gäller (minoritets-)språkärenden.

Det minoritetspolitiska programmets syfte är att lyfta fram de områden där minoriteterna anser att utveckling behövs i Haparanda kommun. I programmet föreslås konkreta åtgärder för att förbättra minoriteternas ställning. Haparanda kommun har även tagit fram dokumentet *”Vägen till tvåspråkighet för de finskspråkiga barnen och eleverna”* där kommunens tvåspråkighetsmål framgår.

I de kommuner där man samarbetat rörande minoritetsfrågor (se nedan avsnitt 4.7.3), Jokkmokk, Kiruna, Gällivare och Pajala, gjordes i februari 2000 en kartläggning av samtliga personalgruppers språkkunskaper inom samiska, meänkieli och finska.³³

I Jokkmokks kommuns verksamhetsrapport rörande minoritets-språken nämns ett antal vidtagna åtgärder, bl.a. inventering av utbildnings- och fortbildningsbehovet hos förskole- och skolpersonal; personal inom förskolan och äldreomsorgen har fortbildat sig inom ämnet tvåspråkighet; olika riktlinjer och blanketter har översatts; samisk litteratur, undervisnings- och musikmaterial har införskaffats; medfinansiering av lulesamisk bokbuss; revidering av lulesamisk ordbok etc. Samisk skyltning planeras också i kommunen.

Kiruna kommun anser i sitt yttrande att det är viktigt att göra en distinktion mellan de rättigheter för individen som minoritets-språklagarna ger och som är ovillkorliga för berörda kommuner och myndigheter och de minoritetspolitiska målen som är av mer allmän karaktär. Rörande minoritetsspråklagarna konstaterar kommunen:

Karaktéristiskt för denna lagstiftning är att den är en efterfrågestyrd rättighetslagstiftning inom ramen för kommunal förskola och äldreomsorg. Kommunen var därför tvungen att rusta sig för att möta en efterfrågan som inte var känd på förhand. Vidare var det tidigt uppen-

³³ ”Minoritetsspråk inom Jokkmokks kommun – Verksamhetsrapport 2000–2003” s 5

bart att ju mindre andel av befolkningen i kommunen som talar ett visst minoritetsspråk, desto mer omfattande förberedelser och särskilda insatser krävs av kommunen. Kommunens andel av de statliga medlen för merkostnader med anledning av lagarna är å ena sidan relaterade till andelen minoritetsspråktalande. Effekterna av detta finansieringssystem kan innebära tydliga begränsningar i kommunens verksamhet om det visar sig att efterfrågan på de rättigheter lagarna ger skulle öka.

I Kiruna kommun har efterfrågan på tjänster på minoritetsspråken varit mindre än vad som förutsattes initialt. Bland de åtgärder kommunen vidtagit nämns bl.a. att man anställt en särskild samisktalande resursperson. Eftersom efterfrågan på tjänster på samiska varit mycket liten har personen även arbetat med att samordna översättningar av främst skolans och socialförvaltningens informationsmaterial och blanketter samt att sätta upp en kommunal samisk webb-sida. Inom ramen för myndighetsfrågor har kommunen även valt att arbeta med hänvisningsinformation på minoritetsspråken och andra mer övergripande upplysningsåtgärder.

Rörande den kommunala servicen på minoritetsspråk nämner Kiruna kommun att förskoleverksamhet bedrivs på minoritetsspråken i kommunen. Även om efterfrågan från föräldrarna på omvårdnad på minoritetsspråk inte varit så stor som förväntat, anser Kiruna kommun, att denna grupp är relativt väl informerad om de rättigheter som finns och att det finns tydliga företrädare för denna grupp. Kommunen bedömer att de största latenta behoven troligen finns inom äldreomsorgen:

Kommunen planerar därför omfattande informationsinsatser och direktintervjuer med brukarna för att utröna om dessa har kunskap om rättigheterna, och om behoven är större än vad som kommit till socialtjänstens kännedom. Inom äldreomsorgen finns också de största framtida farhågorna. I dagsläget är det svårt att rekrytera samisktalande personal, och inför 40-talisternas pensionering och framtida vårdbehov är det uppenbart att det inte kommer att finnas meänkielitalande ungdomar att rekrytera.

Pajala kommun konstaterar att då meänkieli upplevs som ett tal-språk har efterfrågan på skriftligt material eller skriftliga översättningar inte varit så stor. Talarna har inte fått någon utbildning i att skriva eller läsa sitt språk. Under 2005 planerar kommunen att ta fram informationsmaterial på meänkieli/finska. Efterfrågan på muntlig information är däremot större. Ett sätt att lösa detta har

varit att kommunalrådet informerar muntligt på kommunens hemsida.

Jokkmokks kommun har informerat samebyarna om minoritetsspråkslagen under 2003. Samebyarna har föreslagit angelägna åtgärder som bl.a. språkmentorer för yngre renskötare, video/talböcker rörande renskötsel och renskötselstermer. I Jokkmokk har information om lagen och dess innehåll även gått ut till samtliga hushåll i kommunen.

Haparanda kommun konstaterar att kommunen skulle ha kunnat vara bättre på skyltning och framtagning av informationsmaterial på minoritetsspråken:

Det ekonomiska stöd vi får för utveckling av minoritetsspråken är långt ifrån tillräckliga för att klara av den kommunala informationen. Översättning av informationsmaterial kräver resurser som vi inte har idag. När det gäller uppskytning så har kommunfullmäktige beslutat att skyltar i offentliga lokaler skall successivt bytas ut och vara flerspråkiga. Våra hemsidor skall också förnyas.

Bland områden som upplevs som problematiska nämner Pajala kommun inställningen till meänkieli:

Det svåraste problemet är den attityd som många är av undanträngande av språket medför. Det finns fortfarande grupper av medborgare som inte ser meänkieli som ett språk och eftersom meänkieli ännu inte fullt ut standardiserats finns också hela tiden en osäkerhet kring vad som är att betrakta som riktig meänkieli. Inflytandet från finska och svenska som de etablerade språken är stort. Dock har finskan och meänkieli ett stödande förhållande till varandra.

Pajala kommun har också insett kulturarbetarnas viktiga roll i arbetet med att återskapa språket. Kommunen har även stött Torneåsteatern ekonomiskt.

Företrädare för Gällivare kommun uppger att samisk förskoleverksamhet erbjuds i kommunen genom sameskolans daghemverksamhet Skierrri och att en förskola kan ta emot finskspråkiga barn. Finskspråkig äldreomsorg uppges utgöra en naturlig del av omsorgen i kommunen och att samisk äldreomsorg planeras för närvarande. Vidare uppges bl.a. följande:

Den största påverkan som införandet av minoritetsspråkslagen har haft i Gällivare över tid är faktiskt den mediala fokuseringen på vad kommunen gör, eller snarare inte gör, för de grupper i samhället som tillhör nationella minoriteter. Det kan tyckas lite märkligt att lyfta fram detta, men faktum är att den mediala exponeringen i hög grad bidragit

till att vi som kommun på ett effektivt sätt har nått ut till de minoritetsspråkliga grupperna i samhället. Detta har i sin tur bidragit till ett ökat engagemang som startat processer i positiv riktning.

Minoritetsspråkslagarna är ju till sin grund relaterad till efterfrågan. För Gällivares del har denna varit låg vilket i sin tur innebär att omställningen på avsedda medel varit densamma. Detta har lett till en större fokusering på bevarande- och utvecklingsaspekterna. Det politiska engagemanget för minoritetsspråksfrågor har påtagligt ökat från 2003, vilket i sin tur har aktualiserat frågan att fastställa ett politiskt handlingsprogram, vilket också beslutats i Gällivare kommunstyrelsen 2004-04-05.

Under hösten 2004 skall en extern kompetens rekryteras till ett utredningsprojekt som syftar till att mer djuplodande kartlägga minoritetsspråkliga gruppers behov, liksom politiska viljeinriktningar vad gäller minoritetsspråklig utveckling utöver det lagen stipulerar. Projektet är beräknat att starta i början av 2005 och att efter sex månader utmynna i ett förslag till ett minoritetsspråkligt handlingsprogram som Gällivares kommunpolitiker skall ta ställning till.

4.7.3 Samarbete mellan kommunerna

Visst samarbete har förekommit mellan kommunerna, bl.a. genom Tornedalsrådet. Inom Lapplands kommunalförbund (Kiruna, Gällivare, Pajala och Jokkmokk) bildades i november 1999 en arbetsgrupp för minoritetsfrågor. Gruppen består av tjänstemän från kommunerna. Syftet med arbetsgruppen är att hitta samarbetsformer mellan kommunerna och få en enhetlig implementering och tillämpning av minoritetsspråklagarna i berörda kommuner. Jokkmokks kommun vill framhålla samarbetet i den interkommunala arbetsgruppen som ett gott exempel på verksamhet.

Arjeplogs kommun nämner att en minoritetskonferens för kommunerna hölls i Jokkmokk i december 2004. På konferensen diskuterades bl.a. hur minoritetslagstiftningen har implementerats i kommunal verksamhet, och exempel på handlingsplaner visades. Kommunen poängterar att det är av stor vikt att sådana möten hålls för dialogen mellan kommunerna. Arjeplogs kommun efterlyser även ett utvidgat samarbete med övriga kommuner samt möjligheter till gemensam fortbildning för berörd personal.

Det förekommer även samarbete över gränsen. Haparanda kommun samarbetar med Torneå kommun på finska sidan inom olika områden.

4.7.4 Stöd till kommunerna

Utredningen har bl.a. frågat kommunerna om deras uppfattning om det stöd de har fått i genomförandet av språklagarna. Pajala kommun anser att ansvaret för att uppnå minoritetsspråkslagens krav vilar tungt på kommunerna. I sitt arbete har kommunen framför allt sökt erfarenheter från revitalisering av samiskan och walesiskan. Man har också knutit forskaren, docent Leena Huss vid Centrum för multietnisk forskning vid Uppsala universitet, som expert till projektet ”*Meänkieli aktionsforskning – en tvåspråkig förskola*”. Detta för att få stöd av forskningsresultat i kommunens arbete att försvara minoritetsspråket. Kommunen skriver:

Kommunen har anpassat sina åtgärder till de tillgängliga ekonomiska resurserna. Det saknas dock resurser och stöd för att utbilda personal, både lärare och personal i äldreomsorgen. Universiteten måste bygga upp kompetens och kunnande inom meänkieli. Vidare behöver kommunen intensifiera arbetet med att ge information på meänkieli/finska skriftligt för att ytterligare ge meänkieli full acceptans som ett språk. Det är av största vikt att språknämnden för meänkieli kan börja arbeta så att meänkieli formaliseras muntligt, skriftligt och grammatiskt.

Pajala kommun efterlyser även alternativt stöd med arbetet med de minoritetspolitiska målen. Arbetet skulle, enligt kommunen, underlättas om genomförandet av minoritetsspråklagen skulle läggas på fler samhällsinstitutioner, t.ex. universiteten:

Läroutbildningen behöver i sin ordinarie verksamhet ha uppdraget att utbilda lärare som behärskar minoritetsspråken. Kunskap om och i meänkieli behöver utvecklas. Meänkieli behöver ett eget lektorat geografiskt placerat i språkområdets hjärta, Pajala kommun. Hittills har det varit en kommunal angelägenhet att kompetensutveckla personal i meänkieli. Liksom det är en kommunal angelägenhet att producera läromedel i meänkieli.

Vidare anför man från Pajala kommun att det finns behov att, från kommunens sida och från centralt håll, än mer lyfta fram information och diskussion kring arbetet med de rättigheter som ges i lagstiftningen gällande användning av minoritetsspråken. Detta skulle kanske kunna väcka ett ökat intresse och ge fler impulser utifrån.

Arjeplogs kommun konstaterar rörande den nuvarande finansieringen:

Statsbidraget möjliggör att kommunen kan upprätthålla kompetensen i det samiska språket. Skulle bidragen minska kan ej upprätthålla denna

kompetens. Utifrån de behov som senaste åren uppvisats så ser vi heller inga behov av ökning av statsbidraget.

Jokkmokks kommun påpekar att de skulle ha velat haft mer stöd från länsstyrelsen i implementeringen av språklagen. Kommunen anser också att det var ett problem att tiden mellan riksdagens beslut och ikraftträdandet var så kort. Det innebär att kommunen inte hade möjlighet att förbereda arbetet med implementering av lagen på ett bra sätt. Berörda kommuner fick också för lite information om lagen före beslut och ikraftträdande.

4.7.5 Minoriteternas möjligheter till inflytande

I Pajala är minoriteten i majoritet och inflytandet kanaliseras genom gängse påverkanskanaler.

Kommunerna har haft samarbete med representanter för de nationella minoriteterna. Arjeplogs kommun skriver att kommunledningen träffar företrädare för samebyarna två gånger per år för samtal. Vid dessa möten har man diskuterat hur kommunen bäst skall kunna tillmötesgå behoven inom lagens mening.

Kiruna kommun uppger att man sedan länge samverkar med de lokala samebyarna i ett särskilt samverkansorgan, "Kommunen – samerna". Man samverkar även med andra intresseorgan i vissa frågor, exempelvis Finska föreningen, Tornedalsgillet och Kvänförbundet.

Jokkmokks kommun framhåller det goda samarbetet med de samiska organisationerna i kommunen (Samernas utbildningscentrum, Sametingets språkkonsulenter, samebyarna, samepolitiska partiet m.fl.) när det gäller att förverkliga språklagens intentioner. Kommunen har utsett en politisk arbetsgrupp för genomförande av minoritesspråklagen. I denna arbetsgrupp finns samepolitiska företrädare representerade samt även representanter för det samiska samhället. Arbetsgruppen har bl.a. upprättat en budget för minoritetsanslaget.

Gällivare kommun uppger rörande samrådsformer att kommunen har en god relation till de minoritetspråkliga verksamheterna och organisationer som finns i Gällivare. Ambitionen är att denna relation ytterligare skall stärkas och leda till gemensamma insatser till minoritetspråkens fördel.

4.7.6 Förslag till förbättringar

Utredningens har även frågat kommunerna om vad som skulle kunna underlätta arbetet med de minoritetspolitiska målen samt om det finns förslag till förbättringar i nuvarande system.

Pajala kommun anför:

För att uppnå målen för den svenska minoritetspolitiken, dvs. att ge skydd för de nationella minoriteterna krävs att åtgärderna anpassas till de olika språkens behov. Det vore i högsta grad viktigt att lagstiftningen ändras så att även skolan får stöd och resurser till följd av lagstiftningen på samma sätt som förskolan och äldreomsorgen får. Meänkieli är ett språk som har ett geografiskt ursprung och som undanträngts pga. tidigare förd politik. För att meänkieli skall hållas levande måste revitaliseringen av språket i första hand lyckas i Tornedalen. Pga. stor utflyttning från området finns det idag grupper av meänkielitalande runt om i landet som för att kunna behålla språket och identiteten är beroende av att meänkieli överlever i Tornedalen.

Kiruna kommun anför:

Inom det minoritetspolitiska området blir bristen på finansiella resurser för språkstödjande och lokalkulturella insatser uppenbar. De medel som regeringen avsatt för dessa områden fördelas centralt, och upplevs inte som åtkomliga för lokala kulturarbetare och eldsjälar.

Jokkmokks kommun anser att arbetet med de minoritetspolitiska målen skulle underlättas om man fick mycket större stöd från länsstyrelsen. Större samarbete mellan berörda kommuner skulle också underlätta arbetet.

4.7.7 Mina kommentarer

Av flera av yttrandena till utredningen kan man utläsa en positiv ton och det är hoppningivande. I de kommuner där man arbetat aktivt med åtgärder, som på olika sätt främjar minoritetsspråkens fortlevnad, har man kommit längre i implementeringen av konventionsåtagandena.

I Pajala och Haparanda förefaller man ha kommit allra längst. I dessa kommuner finns en stor andel personer som tillhör nationella minoriteter och kommunledningen har aktivt tagit ställning i minoritetsfrågorna. Man arbetar också aktivt med handlingsplaner och attitydfrågor i kommunerna. I dessa kommuner har man även medvetet främjat minoritetsspråkens på lång sikt genom medvetet

språkarbete inom förskolan och skolan. Pajala kommun uttrycker i sitt yttrande att det är viktigt att stödja modersmålsutvecklingen om man vill arbeta med språkfrämjande åtgärder. I kommunen får även barn som har svenska som modersmål lära sig minoritetsspråk. Åtgärden kan tyckas kontroversiell, men den är helt i minoritetsspråkskonventionernas anda. Det kan framför allt vara ett bra sätt att arbeta med attitydfrågor. I Haparanda kommun har man tagit fram ett kommunalt policydokument för arbetet med tvåspråkighetsfrågor och för skolorna har man satt upp ett tvåspråkighetsmål, vilket är mycket progressivt.

Kommunerna i förvaltningsområdena arbetar med minoritetsfrågorna på många olika plan. För att kunna höja minoritetsspråkens status, måste man således arbeta brett och på många olika områden, dvs. även områden som inte omfattas av nuvarande minoritetsspråkslagar. Det gäller också att säkra språkkompetensen i minoritetsspråk på sikt genom att gynna återväxten. Därför har man gjort medvetna val för att förbättra situationen genom utbildningsinsatser. Genom att ta fram handlingsplaner tvingas kommunerna att göra medvetna val och prioriteringar. Samtidigt kan man på ett naturligt sätt få in frågorna i den kommunala verksamhetens olika delar. Målsättningen bör ju vara att man beaktar minoriteters behov i all kommunal verksamhet. I Haparanda kommuns handlingsplan har kommunledningen på ett tydligt sätt visat att ansvaret för minoritetsspråkens fortlevnad åligger hela samhället, inte bara minoriteterna.

När minoritetsspråkslagarna infördes var det svårt för kommunerna att göra en uppskattning av minoriteternas förväntade behov av service på minoritetsspråken. Det är därför nödvändigt att göra kartläggningar i respektive kommun, dels rörande minoriteternas behov, dels de språkkunskaper som kan finnas inom den kommunala förvaltningen. Kommunernas yttranden visar att det krävs flexibilitet i minoritetsfrågorna. Olika minoriteter har olika behov och åtgärderna blir då givetvis också olika. Kommunen måste kunna anpassa tjänsterna efter den lokala efterfrågan och de lokala behoven. Därför måste en tydlig dialog föras med företrädare för de nationella minoriteterna. Visar det sig att man måste göra vissa prioriteringar i arbetet, bör dessa beslut fattas i samråd med företrädare för de nationella minoriteterna. Signalerna från de nationella minoriteterna fångas oftast upp av de organisationer som företräder gruppen. Information från kommunen kan även kanalise-

ras till minoriteten genom bl.a. organisationerna på ett effektivt sätt.

Kommunerna i förvaltningsområdena lyfter även fram frågor där det primära ansvaret borde ligga på staten. Pajala kommun nämner frågan om lärarutbildning och framtagning av läromedel på minoritetsspråk. Kommunen har med sin höga ambitionsnivå drivit minoritetsfrågorna framåt. För meänkielis del har dock för mycket av ansvaret lagts på kommunal nivå. Jag delar således Pajala kommuns uppfattning att det inte är rimligt att en kommun skall behöva ta ansvar för att producera läromedel i ett nationellt minoritetsspråk. Det ansvaret skall åligga staten. Uppenbarligen bör även frågan om lärarutbildning ses över.

En fråga där effektiviteten borde kunna höjas är översättning av information till minoritetsspråken. Behoven på de lokala planet kan vara stora. I ett initialt läge är samarbete mellan staten och kommunerna och även mellan kommunerna av central betydelse. Visst samarbete har förekommit i Norrbotten och resultaten förefaller ha varit positiva. Översättning och framtagning av allmänt informationsmaterial på minoritetsspråken måste ske centralt för att det skall vara kostnadseffektivt.

Slutligen, mer stöd i arbetet med minoritetsfrågor efterlyses av kommunerna. En viktig lärdom som kan dras från de erfarenheter kommunerna är således att initialt samordnat statligt stöd är väl investerade pengar vid genomförandet av en sådan här reform.

4.8 Yttrande från Svenska språknämnden

Utredningen har bett Svenska språknämnden att uttala sig rörande en rad frågor:

- Ett av målen för den nuvarande minoritetspolitiken är att stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande. Hur bedömer nämnden det nuvarande läget för de nationella minoritetsspråken?
- Vilka åtgärder krävs, enligt nämndens mening, för att minoritetsspråken skall få det stöd som krävs för att det skall hållas levande i Sverige?
- I betänkandet ”Mål i mun” (SOU 2002:27) föreslogs en rad språkpolitiska åtgärder rörande bl.a. minoritetsspråken. Hur påverkas de nationella minoritetsspråken av det förhållandet att

förslagen inte lett till några åtgärder? Finns det några åtgärder som är särskilt viktiga att genomföra?

- Har nämnden någon uppfattning om huruvida de nationella minoritetsspråkens status har påverkats av införandet av nuvarande minoritetslagstiftning?

I sitt yttrande till utredningen anför nämnden bl.a. följande.³⁴ Ett av målen för den nuvarande minoritetspolitiken är att stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande. Rörande läget för de nationella minoritetsspråken konstaterar nämnden att läget är olika för vart och ett av minoritetsspråken.

Finska språket har traditionellt en relativt stabil ställning i Sverige. Språkets ställning stärks av att det är det dominerande av de två nationalspråken i Finland, vilket ger sverigefinskan ett bättre utgångsläge än andra minoritetsspråk. Nämndens bedömning är att sverigefinskan säkert kommer att fortleva, men konstaterar samtidigt att minoritetspolitiken avgör om den sverigefinska minoriteten kan få sin rätt till modersmål tillgodosedd eller om gruppen kommer att leva under en mer eller mindre påtagligt språkligt förtryck.

För de samiska språken skiljer sig situationen mellan språken. **Lulesamiskan** och **sydsamiskan** är undergångshotade. Svenska språknämnden anser att det behövs kraftfulla insatser för att de ska hållas levande, bl.a. dokumentation, undervisning, kulturstöd m.m. Det vore även önskvärt om ett förvaltningsområde inrättas i det sydsamiska området. **Nordsamiskans** situation är bättre, vilket framför allt beror på språkets relativt goda läge i Norge, vilket även gynnar nordsamiskan i Sverige. I Sverige behövs ytterligare insatser i förvaltningsområdet för samiska för att nordsamiskan ska förbli livskraftig, bl.a. behövs långtgående stöd till standardisering av skriftspråket.

Meänkieli har ett svårbedömt läge, eftersom språket nyligen fått ställning som språk. Språket är svagt standardiserat. Enligt nämnden är meänkielis fortlevnad till stor grad en ideologisk fråga, dvs. den beror i hög grad på talarnas intresse av att utveckla sitt språk och sin kultur. Om intresset finns är utgångsläget ganska gott på grund av språkets starka regionala koncentration.

Framtiden för **jiddisch** är även den beroende på talarnas ideologiska övertygelse om språkets värde. Vissa skillnader finns dock jämfört med meänkielis situation. Jiddisch är ett internationellt

³⁴ Svenska språknämndens yttrande till utredningen, 05-02-05

språk och språket har internationellt en rätt säker fortlevnad. Jiddisch är sällan ett förstaspråk bland talarna och språket är i första hand förknippat med vissa kulturella domäner, medan modersmålsundervisning inte är så viktigt. Nämnden konstaterar att som modersmål är det osäkert om språket kommer att fortleva i Sverige, däremot har språket rätt goda framtidsutsikter som traditionsbärande språk i vissa kulturella sammanhang.

Svenska språknämnden bedömer att **romani** säkerligen kommer att fortleva i Sverige under åtskilliga generationer, inte minst på grund av invandring. Romanitalarnas situation är dock ofta mycket besvärlig; de har inte sällan dåliga kunskaper i svenska, det finns flera varieteter av romani i Sverige, språket är svagt standardiserat och har en svag skriftspråkstradition. I ett modersmålsperspektiv är romani därför det minoritetsspråk som har det största behovet av omfattande insatser, enligt nämndens bedömning.

Rörande åtgärder som kan tänkas behövas för att det finska språket skall hållas levande nämner Svenska språknämnden följande. För att den sverigefinska minoriteten skall få rimliga möjligheter att utveckla och bevara sitt förstaspråk krävs bl.a. inrättandet av ett utökat förvaltningsområde i första hand i Mälardalen men även Göteborgsområdet kan övervägas; kraftig utbyggnad av finska förskolor och klasser på grundskolans lägre stadier, vilket också skulle innebära en ökad satsning på lärarutbildningar; undervisning och forskning i finska vid minst två svenska universitet eller högskolor; mycket större synlighet vid offentliga institutioner, t.ex. på myndigheters webbplatser; starkare stöd för bok- och tidsningsutgivning och etermediaverksamhet. Enligt nämnden borde finskan över huvud taget få en mer framträdande position i den svenska offentligheten, även symboliskt. Vidare är det mycket viktigt att Sverigefinska språknämnden eller en institution som utför motsvarande uppgifter får en tydligare officiellt erkänd ställning och ökade resurser.

Kommittén om svenska språket föreslog ett antal språkpolitiska åtgärder till stöd för de nationella minoritetsspråken i sitt betänkande *Mål i mun*.³⁵ Förslagen har ännu inte lett till några åtgärder, däremot har regeringen aviserat en proposition i september 2005. Utredningen har frågat Svenska språknämnden bl.a. om det finns några åtgärder som är särskilt viktiga att genomföra. Språknämnden konstaterar att det uteblivna genomförandet av förslagen i *Mål i*

³⁵ Betänkande av Kommittén för svenska språket: "Mål i mun – Förslag till handlingsplan för svenska språket" SOU 2002:27

mun har varit mest besvärande för de minoritetsspråk där många av talarna har minoritetsspråket som ett första språk och ibland svaga kunskaper i svenska. Det gäller i första hand romani och i andra hand en ganska stor del av den sverigefinska minoriteten. Det viktigaste förslaget i *Mål i mun* är att en samlad svensk språkpolitik utvecklas, vilket innefattar främst fyra punkter: att riksdagen fastslår övergripande språkpolitiska mål, att språk blir ett särskilt politikområde inom regeringsförvaltningen, språklagstiftning och slutligen en särskild myndighet för språkområdet. Först med ett samlat grepp om språkpolitiken blir det, enligt Svenska språknämnden möjligt att systematiskt följa och värdera utvecklingen för olika språk i Sverige och få tillräcklig grund för åtgärder med långsiktig verkan.

Utredningen har även frågat Språknämnden om dess uppfattning rörande minoritetslagstiftningens påverkan på minoriteternas status. Nämnden anser att minoritetsspråkens status har påverkats men i mycket olika utsträckning. För finskans del är förändringen försumbar, vilket hänger samman med att finskan redan tidigare var ett relativt väletablerat språk i Sverige och att de reella förändringarna för finsktalandes villkor i stort sett uteblivit. Samiska och romani har i något större utsträckning dragit nytta av erkännandet som nationella minoritetsspråk. Framför allt meänkieli och jiddisch har på ett helt annat sätt än tidigare blivit kända i det svenska samhället och därmed fått högre status. Denna ökade status beror, enligt Språknämnden, i mycket liten grad på förbättringar i materiella villkor, snarare handlar det om ökad publicitet för språken.

5 Europarådets granskning av den svenska minoritetspolitiken

Enligt direktiven skall utredaren överväga behovet av ändringar i den nuvarande lagstiftningen mot bakgrund av bl.a. de uppföljningar som gjorts inom Europarådet. Om det behövs skall utredaren lämna förslag till ändringar. I det följande görs en genomgång av de synpunkter som framkommit vid Europarådets granskning av Sveriges implementering av minoritetskonventionerna. Inledningsvis ges en beskrivning av Europarådets övervakningssystem och syftet med denna granskningsprocess. Därefter behandlas synpunkter rörande minoritetskonventionerna var för sig.

5.1 Europarådets övervakningssystem

Stater som undertecknat minoritetskonventionerna skall med jämna mellanrum lämna rapporter till Europarådet rörande genomförandet av konventionsåtagandena. Rapporterna granskas av Europarådets expertkommittéer (rådgivande kommittén för ramkonventionen, expertkommitté för minoritetsspråkskonventionen) som lämnar sina synpunkter och anmärkningar rörande staternas uppfyllande av konventionsåtagandena. Den undertecknande staten har möjlighet att komma med kommentarer på rapporterna. Därefter fattar Europarådets ministerkommitté beslut rörande eventuella rekommendationer till respektive land.

Tanken är att undertecknande stater skall beakta ministerkommitténs och expertkommittéernas rekommendationer och förändra sin politik så att åtagandena i konventionerna uppfylls. Europarådets rådgivande kommitté uttalar följande i sin första rapport rörande Sveriges tillämpning av ramkonventionen:

...the Advisory Committee considers that the nature of the obligations of the Framework Convention requires a sustained and continued effort by the authorities to respect the principles and achieve the goals of the Framework Convention. Furthermore, a certain state of

affairs may, in the light of the recent entry into force of the Framework Convention, be considered acceptable at this stage but that need not necessarily be so in further cycles of monitoring. Finally, it may be the case that issues that appear at this stage to be of relatively minor concern, prove over time to have been underestimated.¹

Åtagandena rörande nationella minoriteter enligt ramkonventionen kan således ses som en pågående process där undertecknade stater strävar efter att ge minoriteterna ett allt starkare skydd. I ett initialt skede kan ett skydd uppfattas som en godtagbar miniminivå, men på sikt krävs det mer av undertecknande stater i syfte att skydda minoriteterna och främja fortlevnaden av deras språk.

Europarådets uppföljning skall därför ses som en mycket viktig källa för att upptäcka svagheter i tillämpningen och att identifiera områden där förbättringsåtgärder skulle kunna vara aktuella. Avsikten med lämnad kritik är ju att staterna arbetar vidare med frågorna för att förbättra implementeringen.

I uppföljningen av den nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter tas frågan om rapportering till internationella övervakningsorgan och uppföljningen av internationell kritik upp. Thomas Hammarberg skriver i sin rapport till regeringen:

Processen att utarbeta rapporter till de internationella organ som övervakar genomförandet är viktig. Det handlar om ett tillfälle att se över hur normerna har tillämpats i det svenska samhället. Detta är ett tillfälle för sammanställning av relevant data och analys. Väsentligt är att synpunkter samlas in från intressenter utanför Regeringskansliet – från myndigheter, landsting, kommuner och frivilligorganisationer. Socialdepartementets arbete med FN:s barnkonvention har i det avseendet varit ett föredöme.²

Rapporteringen till Europarådet har inget egenvärde i sig och det får aldrig ses som formalia av de undertecknande staterna. Rapporteringen måste i stället ses som en del av processen att uppnå de minoritetspolitiska målen i konventionen. I detta förbättringsarbete skall de nationella minoriteterna ses som en tillgång. Det är därför särskilt viktigt att ge minoriteterna möjlighet att delta genom samråd. Minoriteterna är ofta de som genom direkt erfarenhet bäst känner till svagheter i systemen och som kan påpeka om myndigheterna inte tagit sitt ansvar för de minoritetspolitiska målen. Minoriteternas egna nätverk har även goda möjligheter att

¹ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Opinion on Sweden, 25 August 2002, ACFC/INF/OP/I(2003)006 s 4–5

² Hammarberg (2005) s 26–27

fånga upp missförhållanden på ett helt annat sätt än centrala myndigheter och departement. Det måste också beaktas att det i dag saknas sanktionsmöjligheter för enskilda i den nuvarande lagstiftningen rörande minoritetsspråk. Eventuella missförhållanden måste således fångas upp på annat sätt. Ett sätt att göra detta är att ge minoriteterna reella möjligheter att lämna synpunkter i samband med att rapporter till Europarådet tas fram och att minoriteternas synpunkter noga beaktas i sammanhanget.

5.2 Europarådet synpunkter rörande tillämpningen av ramkonventionen

Den 1 juni 2001 lämnade Sverige in sin första rapport till Europarådet rörande tillämpningen av ramkonventionen.³ Då hade lagstiftningen gällt i drygt ett år i Sverige. Europarådets rådgivande kommitté lämnade den 25 augusti 2002 sin rapport rörande Sveriges tillämpning av bestämmelserna.⁴ Kommittén framförde synpunkter rörande tillämpningen av ramkonventionen på ett antal punkter, av vilka jag väljer att ta upp en del.

5.2.1 Behov av ytterligare informationsinsatser

Den rådgivande kommittén konstaterade att centrala svenska myndigheter distribuerat information rörande minoritetsrättigheter, men att det finns ett tydligt behov av att vidta ytterligare åtgärder för att öka medvetenheten om innehållet i ramkonventionen, Europarådets kommentar rörande konventionen (Explanatory Report) samt Europarådets uppföljningssystem. Kommittén ansåg även att publicering och spridning av kommitténs rapporter rörande Sveriges tillämpning av konventionen är viktiga.⁵

Europarådets kommentar, Explanatory Report, finns inte tillgänglig i svensk översättning, inte heller hela översättningen av Europarådets rapporter rörande Sveriges tillämpning av konventionerna. Endast en del av Sveriges rapporter till Europarådet har översatts till svenska. Bristen på översatt material, dels till svenska,

³ Report Submitted by Sweden Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR(2001)003, received on 8 June 2001

⁴ Advisory Committee (2002)

⁵ Advisory Committee (2002) s 4

dels till minoritetsspråken, är generellt ett stort problem när det gäller minoritetspolitiken. Detta medför att kunskaperna om innehållet i konventionerna blir sämre dels hos de nationella minoriteterna, dels hos dem som skall implementera konventionsåtagandena.

Rådgivande kommittén välkomnade svenska planer på att genomföra informationskonferenser. Det är enligt kommittén särskilt viktigt att inkludera lokala myndigheter i sådana initiativ eftersom graden av decentralisering och kommunal självstyrelse är hög på flera nyckelområden av betydelse för skyddet av de nationella minoriteterna.⁶

5.2.2 Problem med uppföljning av vidtagna åtgärder

Kommittén noterade att uppföljningen av konventionsåtagandena kompliceras av att man i Sverige inte samlar in officiell statistik rörande befolkningens etniska fördelning. Viss data finns, t.ex. rörande antalet minoritets elever som deltar i modersmålsundervisning. Nationella myndigheter medger att tillgängliga data inte är exakta och att data saknas på vissa nyckelområden såsom t.ex. arbetsmarknad.

Under rådande förhållanden är det, enligt rådgivande kommittén, svårt för svenska myndigheter att följa upp och vidta effektiva åtgärder rörande nationella minoriteter. Det är även svårt för internationella övervakningsorgan att kontrollera om Sverige uppfyller sina åtaganden enligt konventionen. Kommittén konstaterade vidare att vissa inom de nationella minoriteterna motsätter sig den här typen av insamling av data, medan andra, bl.a. representanter för sverigefinnarna, begärt att mer exakt information skall samlas in. Kommittén uppmanade svenska regeringen att vidta ytterligare åtgärder i samråd med de nationella minoriteterna för att få fram mer omfattande och exaktare statistiska uppgifter. Som exempel på åtgärder föreslogs *ad hoc* kartläggningar, speciella studier eller andra kartläggningar.⁷

⁶ Advisory Committee (2002) s 4

⁷ Advisory Committee (2002) s 4

5.2.3 Minoriteternas möjligheter till inflytande (artikel 5)

Rådgivande kommittén konstaterade att det är positivt att 7 miljoner kronor anslås årligen till insatser för nationella minoriteter på kulturområdet. Kommittén fann att svenska myndigheter bör fortsätta utveckla stödet för de nationella minoriteterna i kulturfrågor. Kommittén noterade att de nationella minoriteterna inte är formellt delaktiga i besluten att fördela anslagen. Däremot konsulteras representanter för de nationella minoriteterna på *ad hoc* basis. Kommittén ansåg att minoriteternas deltagande är av stor betydelse i beslutsprocessen och att det är viktigt att finna former för deltagande i besluten på ett mer systematiskt sätt. Kommittén ansåg att Sametingets möjlighet att fördela pengar till vissa ändamål skall ses som ett positivt exempel i sammanhanget.⁸

5.2.4 Negativa attityder mot nationella minoriteter (artikel 6)

I ramkonventionens artikel 6 stadgas att undertecknande stater skall uppmuntra en anda av tolerans och vidta åtgärder för att främja ömsesidig respekt mellan olika grupper i samhället. Åtgärder skall också vidtas för att skydda enskilda mot diskriminering och hot pga. deras etniska, kulturella, språkliga eller religiösa identitet. Den rådgivande kommittén konstaterade i sin rapport att det alltjämt finns en del negativa attityder i Sverige rörande nationella minoriteter. Kommittén lovordade svenska initiativ att motverka diskriminering, bl.a. regeringens uppdrag till Ombudsmannen mot etnisk diskriminering rörande romer, projektet ”Forum för levande historia” samt en stor informationssatsning rörande samer. Kommittén betonade också att arbetet med att motverka diskriminering måste fortsätta och frågan bör ges hög prioritet.⁹ Kommittén fann vidare att det normativa skyddet mot diskriminering är begränsat.¹⁰

5.2.5 Minoriteternas tillgång till media (artikel 9)

Rörande media poängterade den rådgivande kommittén att public service-företagen inom media har ett åtagande att sända på minoritetsspråken. Kommittén noterade att ett populärt finskspråkigt

⁸ Advisory Committee (2002) s 8, 17

⁹ Advisory Committee (2002) s 9–10, 18

¹⁰ Advisory Committee (2002) s 17

TV-program (undersökande journalistik) lagts ned i Sveriges Television och att detta föranlett protester från sverigefinskt håll. Kommittén ansåg att det är viktigt att den typen av förändringar inte får leda till kvalitetsmässiga eller volymmässiga försämringar i de rikstäckande TV-sändningarna på finska. I sammanhanget måste åtagandet i artikel 9 beaktas, bl.a. att nationella minoriteter inte utsätts för diskriminering när det gäller deras tillträde till massmedia samt att undertecknande stater skall säkerställa att minoriteter ges möjlighet att framställa och använda sina egna media.

Undertecknande stater måste noggrant följa om public service-företagen ökar minoriteternas tillgång till media på de egna språken. Om så inte sker måste åtgärder vidtas. Kommittén påpekade också att minoritetsspråken måste även ges tillräckliga resurser och utrymme i nationell och regional radio. I det sammanhanget måste det beaktas att många enskilda som tillhör nationella minoriteter inte har tillgång till radiosändningar som sänds digitalt. Kommittén påpekade också att TV-program på finska och samiska i allmänhet bör textas till svenska, eftersom dessa program kan vara majoritetsbefolkningens enda sätt att få del av information rörande minoriteter. Annan media behandlar sällan minoritetsfrågor. Rörande tidningar och tidskrifter ifrågasatte kommittén lämpligheten i att ha olika regler för stöd till tidningar på minoritetsspråk. Det är viktigt att distributionsstödssystemet tar hänsyn till de särskilda behov som tidningar/tidskrifter på minoritetsspråk har.¹¹

5.2.6 Användning av minoritetsspråken i kontakter med myndigheter (artikel 10)

Enligt artikel 10 skall nationella minoriteter fritt få använda sitt språk i privata och offentliga sammanhang. I områden, som av hävd eller i betydande antal bebos av personer som tillhör nationella minoriteter, skall staten sträva efter att minoritetsspråket kan användas i kontakter med myndigheter.

Rådgivande kommittén konstaterade att minoriteterna trots de nya språklagarna använt minoritetsspråken i liten omfattning i kontakter med myndigheter. Kommittén uppmanar därför svenska myndigheter att fortsätta arbetet med att närmare ta reda på varför språken används i så liten utsträckning och försöka lösa problemen, bl.a. genom att anställa fler personer med språkkompetens. Myn-

¹¹ Advisory Committee (2002) s 11–12

digheterna bör också arbeta vidare med att öka medvetenheten om språklagarna.

Kommittén konstaterade vidare att förvaltningsområdenas geografiska avgränsning är begränsad. Många kommuner där enskilda som tillhör nationella minoriteter bor av tradition eller där deras antal är högt har inte tagits med i förvaltningsområdena. Kommittén noterade att sverigefinnarna har begärt att Stockholm och Mälardalen borde omfattas av språklagarna samt att samerna begärt att det sydsamiska området också borde omfattas. Kommittén ansåg det positivt att regeringen överväger att utvidga förvaltningsområdena. En sådan utvidgning skulle, enligt rådgivande kommittén, stärka implementeringen av artikel 10 i ramkonventionen.¹²

5.2.7 Minoriteternas möjligheter till utbildning (artikel 12–14)

Enligt artikel 12 skall staten bl.a. främja spridningen av kunskaper om de nationella minoriteterna i utbildningssammanhang. Nationella minoriteter skall ges rätt att inrätta och driva egna enskilda utbildningsinstitutioner (artikel 13). Av artikel 14 framgår att den som tillhör en nationell minoritet skall ha rätt att lära sig sitt minoritetsspråk. Vidare stadgas:

I områden som av hävd eller i betydande antal bebos av personer som tillhör nationella minoriteter skall parterna, om det finns tillräcklig efterfrågan, sträva efter att så långt möjligt och inom ramen för sina respektive utbildningssystem säkerställa att den som tillhör dessa minoriteter har tillfredställande möjligheter till undervisning i minoritetsspråket eller till undervisning i detta språk. (artikel 14.2)

Rådgivande kommittén välkomnade förändringen i läroplanerna (Lpo 94 och Lpf 94) som innebär att alla barn skall få kunskap om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken. Denna förändring har dock fått litet genomslag i praktiken. Kommittén noterade vidare att läromedel saknar information om nationella minoriteter. Representanter för Utbildningsdepartementet har påpekat för kommittén att beslut rörande val av läromedel fattas på lokal nivå. Kommitténs slutsats blev att centrala myndigheter tycks ha begränsade möjligheter att övervaka implementeringen av bestämmelserna i ramkonventionen.

¹² Advisory Committee (2002) s 13

Rådgivande kommittén noterade bristen på lärare som behärskar minoritetsspråk. Den välkomnade regeringens ambition att avsätta medel för att komma till rätta med problemet. Kommittén påpekade även att det behövs lämpliga läromedel på minoritetsspråken, särskilt på meänkieli, syd- och lulesamiska.¹³

Enligt rådgivande kommittén har friskolorna haft en central roll i att erbjuda undervisning *på* minoritetsspråken, särskilt på finska. Kommittén uppmuntrade Sverige att ytterligare stödja initiativ på området. Kommittén noterade vidare att bestämmelserna rörande modersmålsundervisning är den huvudsakliga garantin för att få undervisning i minoritetsspråket. Kommuner är skyldiga att erbjuda modersmålsundervisning under förutsättning att det finns minst ett visst antal elever som begär undervisning. Möjligheten till modersmålsundervisning begränsas dock av bristen på lärare. I de kommuner där modersmålsundervisning erbjuds, är undervisningens omfattning begränsad (en–två timmar i veckan). Modersmålsundervisningen är sällan en integrerad del av elevens undervisning. I många fall anordnas undervisningen utanför ordinarie skoltimmar och deltagandet kräver extra resor till en annan skola. Elever och föräldrar ges inte alltid tillräcklig information rörande rätten till modersmålsundervisning. Dessa faktorer har, enligt rådgivande kommittén, bidragit till att antalet elever som deltar i modersmålsundervisning sjunkit markant. Kommittén förslår att Sverige förbättrar implementeringen av artikel 14 och även förbättrar spridningen av information till föräldrar rörande rätten till modersmålsundervisning.¹⁴

Enligt rådgivande kommittén finns det en tydlig efterfrågan på tvåspråkig undervisning bland de nationella minoriteterna i Sverige. Det finns dock ingen lagstadgad rätt att sådan undervisning *på* minoritetsspråken, annat än för samiska. Kommunerna *får* anordna tvåspråkig undervisning inom grundskolans årskurs 1–6 och för finska språkets del även i årskurs 7–9, men det finns ingen skyldighet att göra det. Antalet tvåspråkiga kommunala klasser har kontinuerligt minskat och i dag finns endast ett fåtal kvar i Sverige. Kommittén uttalade:

While recognising that a number of important initiatives have been taken in the private sphere ... the Advisory Committee considers that instruction in minority language within the public school system merits considerably more attention both in legislation and practice. For

¹³ Advisory Committee (2002) s 13–14

¹⁴ Advisory Committee (2002) s 14–15

example, the Advisory Committee regrets that even the possibility to provide bilingual public education in grades 7 – 9 in minority languages other than Finnish is excluded by law. Furthermore, the Advisory Committee is of the opinion that Sweden should consider the introduction of positive obligations to provide bilingual teaching in public schools under certain circumstances and the provision of incentives for municipalities to improve their efforts in this sphere.¹⁵

Sverige bör således överväga införandet av en lagstadgad skyldighet att anordna tvåspråkig undervisning. Kommittén ansåg det positivt att en skyldighet att erbjuda förskola helt eller delvis på minoritetsspråk har införts i förvaltningsområdena.

Rörande utbildning konstaterade rådgivande kommittén slutligen att det är oerhört viktigt att kommunerna görs delaktiga i processen att få fram reformer som kan förbättra implementeringen av artikel 14 i ramkonventionen.¹⁶

5.2.8 Minoriteternas deltagande i beslutsprocesser (artikel 15)

Enligt artikel 15 skall staten skapa nödvändiga förutsättningar för att den som tillhör nationella minoriteter skall kunna delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, särskilt sådana som berör dem.

Rådgivande kommittén lyfte fram Sametinget som ett viktigt organ som bidragit till minoriteters ökade deltagande i beslutsprocesser. Kommittén ansåg dock att Sametingets roll måste vidareutvecklas. Rörande övriga nationella minoriteter ifrågasatte kommittén bristen på formaliserat inflytande:

As regards other minorities, the Advisory Committee notes that no general consultation structures have been created by the central authorities, but occasional meetings and *ad hoc* consultations between national minorities and relevant authorities are organised. Bearing in mind the reports suggesting that this method of consultation is not fully effective in all the relevant sectors, the Advisory Committee is of the opinion that the Government should consider creating a more consolidated structure for such consultations. In this connection, it welcomes the recent decision of the Government to set up a council of Roma in order to improve the participation of persons belonging to this national minority in decision-making. The Advisory Committee considers that consultation of persons belonging to national minori-

¹⁵ Advisory Committee (2002) s 15

¹⁶ Advisory Committee (2002) s 15

ties in relevant decision-making is of utmost importance also at the local level and that, while some commendable initiatives have been launched in selected municipalities, there is a need to ensure that such consultations take place in all municipalities concerned.¹⁷

Minoriteternas möjligheter att delta i beslutsprocessen måste således förbättras på olika nivåer i samhället och särskilt på lokal nivå.

5.2.9 Ministerkommitténs synpunkter och rekommendationer

Europarådets ministerkommitté skall övervaka fördragsslutande staters genomförande av ramkonventionens bestämmelser (artikel 24). Den 10 december 2003 antog ministerkommittén en resolution innehållande vissa slutsatser rörande Sveriges tillämpning av ramkonventionen.¹⁸ Ministerkommittén noterade att Sverige under de senaste åren tagit fram ett rättsligt ramverk för att skydda de nationella minoriteterna och strävar efter att samarbeta med de nationella minoriteterna. Denna positiva utveckling rör i synnerhet kommunerna i Norrbotten som ingår i förvaltningsområdena.

Ministerkommittén konstaterade vidare:

- Det kvarstår ett behov av att utvidga omfattningen av den lagstiftning som skyddar nationella minoriteter. Dessutom måste man mer konsekvent ta praktisk hänsyn till principerna i ramkonventionen. Den långgående decentraliseringen när det gäller många av de grundläggande frågorna i genomförandet av ramkonventionen innebär att de lokala myndigheterna har ett huvudansvar i att övervaka och ta itu med relaterade problem. Bristerna är särskilt uppenbara i fråga om stöd till utbildning i de nationella minoritetsspråken, men det finns även andra brister inom andra områden såsom media, där det behövs stöd till initiativ från personer som tillhör de nationella minoriteterna,
- Det finns ett trängande behov av att nå en harmonisk lösning och tydliggöra den juridiska situationen när det gäller landrättigheter i områden som traditionellt bebos av samer, med målet att uppnå harmoni mellan etniska grupper i området och att skydda ursprungsbefolkningens kultur och identitet,
- Det är viktigt att genomföra den nyligen förbättrade lagstiftningen om etnisk diskriminering, med tanke på den diskrimine-

¹⁷ Advisory Committee (2002) s 15–16

¹⁸ Council of Europe Committee of Ministers, Resolution ResCMN(2003)12 on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Sweden, 10 December 2003

ring som drabbar minoriteter, i synnerhet romer, i fråga om t.ex. boende och arbete,

- De svenska myndigheterna bör fortsätta att utveckla former för samråd för att göra personer från de nationella minoriteterna mer delaktiga när det fattas beslut som rör dem.

Ministerkommittén rekommenderade Sverige att hänsyn till dess slutsatser och kommentarerna i den rådgivande kommitténs rapport.

5.3 Europarådets synpunkter rörande tillämpningen av minoritetsspråkskonventionen

Den 18 juni 2001 lämnade Sverige sin första rapport till Europarådets rörande tillämpningen av minoritetsspråkskonventionen i enlighet med artikel 15, dvs. när minoritetsspråkslagarna gällt i drygt ett år.¹⁹ Europarådets expertkommitté lämnade den 6 december 2002 sin rapport rörande Sveriges efterlevnad av konventionens bestämmelser.²⁰ Expertkommittén drar ett antal slutsatser om genomförandet av minoritetsspråksstadgan i Sverige. I detta avsnitt tas en del av slutsatserna upp.

5.3.1 Allmänna synpunkter rörande Sveriges implementering av konventionen

Expertkommittén konstaterade att Sveriges ratificering banar väg för en positiv framtida utveckling när det gäller skydd för och främjande av landsdels- eller minoritetsspråk i Sverige. Detta är helt i linje med stadgans anda och dess ambitiösa inriktning. Kommittén ser ratificeringen som ett tecken på att en politisk vilja att skydda och främja landsdels- och minoritetsspråk i Sverige.

Kommittén noterade att de svenska myndigheterna har agerat beslutsamt genom sin lagstiftning. Den nya lagstiftningen utgör en grund för att vända den negativa utveckling som har kunnat iakttas under det senaste årtiondet.

Europarådets expertkommitté noterade att minoritetsspråklagarna var nya och att det i ett initialt skede kan förekommer ”in-

¹⁹ Initial Periodical Report, Sweden, MIN-LANG/PR(2001)1, 18 June 2001

²⁰ European Charter for Regional or Minority Languages – Application of the Charter in Sweden: Report of the Committee of experts on the Charter, ECRML (2003)1, 19 June 2003

körningsproblem” i tillämpningen av lagarna. Införandet av lagarna har haft en statushöjande effekt på minoritetsspråken. Expertkommittén påpekade dock att det tycks finnas en negativ utveckling när det gäller undervisning i och på minoritetsspråken. Kommittén hoppas att denna negativa trend kommer att brytas genom att Sverige ratificerat minoritetskonventionen.²¹

5.3.2 Minoritetsskydd enligt del III i konventionen

De nya svenska språklagarna har geografisk begränsning och gäller för vissa kommuner i Norrbottens län. För nord- och lulesamiska och meänkieli är detta, enligt expertkommittén, helt acceptabelt. För finska är dock den geografiskt begränsade giltigheten problematisk, eftersom endast 5 procent av dem som talar finska bor i detta område. Kommittén tillstod dock att det nu finns en seriös debatt om frågan i Sverige och hoppas att det skall leda till att andra områden där finska av hävd talas i en betydande omfattning gradvis kommer att ingå:

However, the territorial definition of the rights under Part III becomes problematic, if the territorial scope of application of the statutory regime is limited to some 5 % of the speakers of a given language. This is the case for Finnish in Sweden as 95 % of the speakers are left outside the protection in Part III of the Charter even if they reside in territories that where, historically the language has also been used to a significant extent. The Committee understands that the rather recent statutory regime is the first step in a gradual process of improving the status and protection of minority languages in Sweden. The Committee acknowledges that there is a serious debate on the issue going on in Sweden and expresses its hope that this process will lead to a gradual conclusion of other areas where Finnish is traditionally used to a significant extent.²²

Uttalandet måste tolkas som att det inte är godtagbart att endast 5 procent av sverigefinnarna, som tillsammans med samer och tornedalingar getts det starkaste minoritetsskyddet i landet, *de facto* inte kan nyttja skyddet i del III av konventionen. Expertkommittén förväntar sig att Sverige rättar till missförhållandet.

Kommittén noterade vidare att sydsamiska har sin traditionella hemvist utanför det område som får skydd under del III i konventionen. De områden där språket traditionellt talas ingår inte i för-

²¹ Report of the Committee (2003) s 7

²² Report of the Committee (2003) s 7-8

valtningsområdet för samiska. De samer som talar sydsamiska faller därmed utanför det skydd som ges i del III av minoritetsspråkskonventionen. Sydsamiskan är mycket hotad och kommittén ansåg att det krävs särskilda åtgärder för att skydda och främja detta språk.

5.3.3 Bristande efterlevnad på lokal nivå

Expertkommittén konstaterar att när det gäller att i praktiken genomföra kraven i konventionen ligger i många fall ansvaret på regionala och lokala myndigheter att vidta åtgärder. Kommittén noterade att bristen på sådana åtgärder från vissa myndigheters sida har lett till att många åtaganden inte har efterlevts, trots att det finns en rättslig grund. Kommittén ansåg att detta är ett organisationsproblem som myndigheterna bör analysera, för att se till att åtagandena genomförs i praktiken.

Expertkommittén noterade att det kommunala självstyret har långa traditioner i Sverige. De lokala myndigheterna i Sverige är således huvudsakligen ansvariga för att konventionen förverkligas på det lokala planet, detta gäller särskilt utbildning. Expertkommittén framförde kraftig kritik rörande den bristande implementeringen:

Local and regional self-government is of course a positive element in a democratic society. However, the disadvantage encountered by the Committee of Experts is that the organisation of many public services in minority languages in Sweden largely depends on the political will of the elected representatives of the municipalities. Having ratified the Charter, Sweden undertook serious obligations to organise services in these languages and at present this is not being done in municipalities where there is a lack of political support. The authorities do not feel responsible for this lacuna, as they consider the implementation of certain obligations to be the responsibility of the local authority. The local authorities on the other hand do not feel responsible because they consider that there is no demand for the use of the languages in plurilingual areas and also they do not feel bound by the undertakings of the Charter.

As a result of this division of responsibilities between the local and regional governments and the central state, the situation of the Swedish regional or minority differs considerably from one municipality to the other. There does not appear to be a coherent policy among municipalities, with the result that it is possible for the residents in some municipalities to have substantial services in public life in their

language, whereas in other municipalities the situation is very poor. This is particularly true for the Finnish and Meänkieli languages.²³

Expertkommittén betonar Sveriges åtaganden enligt konventionen och visar på att det finns strukturella problem i den nuvarande tillämpningen, främst i form av bristande ansvarstagande. Lokala myndigheter, vilket närmast får tolkas som kommunerna, känner sig inte bundna av Sveriges konventionsåtaganden och vill inte ta ansvar för minoritetsfrågorna eftersom de upplever att det inte finns någon efterfrågan från minoriteterna.

Detta uttalande från Europarådets expertkommitté beskriver mycket tydligt den problematik som finns i förverkligande av mänskliga rättigheter, vilket vi även diskuterat i avsnittet 3.4. Thomas Hammarberg har i den nyligen gjorda utvärderingen av den *Nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter* talat om kommunernas viktiga roll i implementeringen av konventionsåtaganden.

5.3.4 Synpunkter rörande utbildning och bristen på lärare

Detta strukturproblem är, enligt expertkommittén, även särskilt tydligt inom utbildningssystemet. Kommittén konstaterade att utbildning är grundläggande när det handlar om att skydda och främja landsdels- eller minoritetsspråk. Kommittén underströk därför att det krävs särskilda åtgärder för att göra undervisning mer tillgänglig i eller på de språk som berörs av den svenska ratificeringen.

Kommittén uppmanade även de svenska myndigheterna att på ett mer aktivt sätt beakta sverigefinnarnas behov på utbildningsområdet:

The Committee encourages the Swedish authorities to take into consideration in a more active manner the needs of the Sweden Finns speaking population outside Norrbotten County especially in the field of education and in particular explore means of ensuring bilingual education provision within the municipal schools.²⁴

Det verkar, enligt expertkommittén, också saknas regelbunden granskning samt sammanställning och publicering av regelbundna rapporter om undervisningen i eller på minoritetsspråk. Vidare

²³ Report of the Committee (2003) s 8

²⁴ Report of the Committee (2003) s 12

konstaterade kommittén att det är helt grundläggande att utbilda lärare och ta fram läromedel för att åtagandena skall kunna efterlevas och här finns det utrymme för förbättringar.

Expertkommittén fann att kravet i artikel 7 (att tillhandahålla undervisning på minoritetsspråken) försvåras för Sveriges del genom bristen på lärare i minoritetsspråken och bristande intresse för lärarutbildning i minoritetsspråk. Kommittén uttalade:

During its visit to Sweden, the Committee of Experts was informed by the authorities that no application for teacher training in Sami had been received and that therefore no courses had been organised lately. In the replies from the government it was stated that in the academic year 2000–2001 only one pupil followed the proposed courses. This is a clear sign that there is a real need to promote the Sami language and encourage its teaching, as was emphasised to the Committee by representatives of the Sami speakers. This, combined with the fact that, according to the Sami speakers, there is a great demand for teachers educated in Sami, is a clear sign that there is a real need to promote the basic and further training of teachers in the Sami language and encourage its teaching.²⁵

Kommittén uppmanade svenska myndigheter att förbättra möjligheterna och uppmuntra att fler söker sig till lärarutbildningar i minoritetsspråk.

5.3.5 Användning av minoritetsspråk i offentliga sammanhang

Expertkommittén noterade att det största problemet i användningen av minoritetsspråk inom rättsväsende och offentliga myndigheter verkar vara bristen på kompetens i att ta fram skriftliga dokument på dessa språk. Muntlig kommunikation verkar, enligt kommittén, fungera bra på finska och meänkieli, men räcker inte när det gäller samiska. Ett allmänt mål med minoritetsspråkskonventionen är att uppmuntra användningen av landsdels- eller minoritetsspråk i detta avseende. Om det fanns rättsliga texter och översättningar av relevant lagtext på minoritetsspråken, skulle detta, enligt kommitténs mening, bidra till att språken utvecklades och användes mer inom den offentliga förvaltningen.

²⁵ Report of the Committee (2003) s 19

5.3.6 Minoriteternas möjligheter till inflytande

Kommittén ansåg att de statliga myndigheterna har upprättat en öppen dialog med företrädare för alla landsdels- eller minoritetsspråken. Myndigheterna skulle enligt kommittén kunna beakta möjligheten att inrätta ett permanent forum för alla minoritetsspråken, något som skulle möjliggöra en ständig dialog med varandra och med myndigheterna. Kommittén ansåg vidare att en aktivare informationspolitik också skulle gynnas genom denna typ av forum, eftersom företrädare för de olika språken skulle få bättre tillgång till de möjligheter som erbjuds inom ramen för den statliga politiken.

5.3.7 Minoriteters tillgång till media

Expertkommittén konstaterade att media spelar en viktig roll i dagens samhälle i att främja användningen av landsdels- eller minoritetsspråk. Kommittén ställde sig positiv till att vissa åtgärder har vidtagits för att göra radio- och TV-program tillgängliga på landsdels- eller minoritetsspråk. Kommittén förväntar sig att se en positiv utveckling i Sverige inom detta område i framtiden. Resultaten är enligt kommittén mindre positiva när det gäller produktion av dagstidningar på minoritetsspråken. Det finns inga dagstidningar på samiska och mycket lite på meänkieli. Kommittén uttalade att eftersom myndigheterna redan är medvetna om denna brist, ser kommittén fram emot att i sin kommande utvärdering få information om hur detta förbättrats.

5.3.8 Ministerkommitténs rekommendationer

Europarådets ministerkommitté beslutade den 19 juni 2003 att lämna ett antal rekommendationer rörande Sveriges tillämpning av konventionen.²⁶

Ministerkommittén rekommenderade svenska myndigheter att ta hänsyn till alla expertkommitténs påpekanden och särskilt prioritera följande:

²⁶ Council of Europe Committee of Ministers, Recommendations RecChL(2003)1 of the Committee of Ministers on the Application of the European Charter for Regional or Minority languages by Sweden, 19 June 2003

1. vidta omedelbara åtgärder för att göra undervisning i landsdels- eller minoritetsspråk mer lättillgänglig, ta fram läromedel och förbättra lärarutbildning på alla utbildningsnivåer,
2. underlätta och främja användningen av samiska, finska och meänkieli i kontakten med rättsväsende och offentliga myndigheter i de definierade delarna av Norrbottens län,
3. stödja framtagandet av eller utvecklingen av minst en dagstidning på samiska och en på meänkieli,
4. förbättra situationen för det finska språket utanför det finska administrativa området i den offentliga förvaltningen och i synnerhet i fråga om utbildning.

5.4 Överväganden

Min bedömning:

Europarådets granskning visar på svagheter i den svenska implementeringen av konventionsåtagandena. De utvärderingar som gjorts av den svenska minoritetspolitiken på uppdrag av Länsstyrelsen i Norrbottens län och riksdagens konstitutionsutskott på förstärker denna bild.

Tanken med att Europarådet lämnar synpunkter till de undertecknande staterna är att komma till rätta med brister och att bättre uppnå de i konventionerna angivna målen. Genom att ge minoriteter skydd och främja deras språk ges minoriteterna möjlighet att fortleva och vara en värdefull del av den svenska kulturen.

Jag konstaterar att resultaten från de svenska utvärderingar som gjorts av nuvarande system tillkommit efter expertorganens granskningar.²⁷ De gjorda svenska utvärderingarna förstärker den bild som kan skönjas i Europarådets granskning på flera områden. Efter konstitutionsutskottets rapporter blir förhållandena allt tydligare. Den svenska minoritetspolitiken är alltså inne i en fas där de rättigheter som minoritetsspråkslagstiftningen skall garantera inte kan nyttjas fullt ut. Det svenska regelverket uppfyller konventionens åtaganden, men den bristande tillämpningen gör att de

²⁷ Rapporten från Europarådets rådgivande kommitté (ramkonventionen) lämnades i augusti 2002. Den av Elenius och Ekenberg framtagna uppföljningsrapporten (se avsnitt 4) publicerades först efter detta i september 2002. Expertkommitténs (minoritetsspråkskonventionen) besök i Sverige skedde i april 2002 och kommitténs rapport lämnades i december 2002. Det framgår inte av kommitténs rapport om de har haft tillgång till Elenius och Ekenbergs resultat.

konventionsbaserade minoritetsrättigheterna inte förverkligas i praktiken. Ett bristande engagemang och låg ambitionsnivå i minoritetsfrågorna försvårar förverkligandet på en del områden. Regeringen har vidtagit en del åtgärder för att komma till rätta med problemen, men det kan ifrågasättas om åtgärderna varit tillräckliga. Det kan i vart fall inte påstås att de problem som Europarådets påpekat fullt ut har lösts.